



Universidad
Carlos III de Madrid
www.uc3m.es

TESIS DOCTORAL

**“LA LEGITIMACIÓN DIRECTA DE DESARROLLOS
URBANÍSTICOS POR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. EL CASO
DE CASTILLA-LA MANCHA.”**

Autor:

ELENA GIL VALENTÍN

Director/es:

**LUCIANO PAREJO ALFONSO
TERESA PAREJO NAVAJAS**

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

Getafe, Diciembre 2015



TESIS DOCTORAL

"LA LEGITIMACIÓN DIRECTA DE DESARROLLOS URBANÍSTICOS POR LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. EL CASO DE CASTILLA-LA MANCHA."

AUTOR: ELENA GIL VALENTIN

**DIRECTORES: LUCIANO PAREJO ALFONSO
TERESA PAREJO NAVAJAS**

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Getafe, 18 de Diciembre de 2015

**“LA LEGITIMACIÓN DIRECTA DE DESARROLLO URBANÍSTICOS POR LA
ORDENACIÓN TERRITORIAL. EL CASO DE CASTILLA- LA MANCHA”.**

1	INTRODUCCIÓN: ALGUNOS DATOS DE CONTEXTO.	9
2	PRIMERA APROXIMACIÓN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.	20
2.1	URBANISMO Y PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO FUENTE DEL NACIMIENTO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.	20
2.2	SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LOS CRITERIOS DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.....	34
2.2.1	LA DEFINICIÓN Y POSITIVIZACIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	61
2.2.2	PRIMERAS REFERENCIAS A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. POSITIVIZACIÓN CONSTITUCIONAL. CONFUSIÓN ENTRE ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS URBANISMO	65
2.2.3	POSITIVIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN CASTILLA-LA MANCHA: LOTAU.	71
3	INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA. RESPETO AL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL.....	77
3.1	UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUTONOMIA.....	77
3.2	AUTONOMIA LOCAL FRENTE A AUTONOMIA AUTONÓMICA.	80
3.3	AUTONOMÍA LOCAL.....	82
4	ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS URBANISMO. LA VINCULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LOCAL. COMPETENCIAS CONCURRENTES O COMPARTIDAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	87
4.1	LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: CONCEPTOS INEVITABLEMENTE IMBRICADOS.	87
4.2	EL INTERÉS SUPRALOCAL COMO CONCEPTO DEFINIDOR COMPETENCIAL ENTRE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	104
4.3	EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO: INEVITABLEMENTE OBLIGADOS A ENTENDERSE.....	116
5	LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA COMO TÉCNICA DE SUPERACIÓN DE LA VINCULACIÓN TERRITORIAL FRENTE A LA URBANÍSTICA.	118
5.1	LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA.....	118
5.2	LAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN COOPERATIVA Y LA COOPERACIÓN IMPERATIVA.....	134

5.3	¿CABIA ALTERNATIVA?.....	140
5.4	CONCERTACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE ACTUACIONES URBANIZADORAS Y EDIFICATORIAS DE INTERES SUPRAMUNICIPAL.....	142
5.4.1	CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN.....	161
6	LA NECESARIA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, ECONOMICA Y SOCIAL DE TODA FIGURA DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.....	170
6.1	LA SOSTENIBILIDAD URBANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: CONSECUENCIA PRECEPTIVA EN EL CAMBIO DE MODELO ECONOMICO.....	170
6.2	EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATEGICA DE PLANES Y PROGRAMAS CON INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE.....	178
6.3	LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL INVERSA Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATEGICA INVERSA: LA CADA VEZ MÁS CRECIENTE IMPORTANCIA DEL CAMBIO CLIMATICO.....	183
6.4	EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	198
6.5	INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....	216
6.6	INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE PLANES Y PROGRAMAS. DIFERENCIA DE LOS ESTUDIOS ECONOMICO FINANCIEROS.....	223
7	LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL TRLOTAU: ESPECIAL INCIDENCIA DE LOS PROYECTOS Y PLANES DE SINGULAR INTERÉS.....	233
8	NATURALEZA JURIDICA DE PLANES Y PROYECTOS QUE CONLLEVAN ACTUACIONES URBANIZADORAS Y EDIFICATORIAS SUPRAMUNICIPALES. LA PRECEPTIVIDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTRES REGIONAL EN DETERMINADOS CASOS.....	250
8.1	NATURALEZA JURIDICA DE PLANES Y PROYECTOS DE SINGULAR INTERES.....	250
8.2	NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL....	260
9	OBJETO.....	263
9.1	PROYECTOS DE SINGULAR INTERES.....	263
9.2	PLANES DE SINGULAR INTERES.....	278
10	DETERMINACIONES.....	282
10.1	PROYECTO DE SINGULAR INTERES.....	282
10.1.1	JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS Y FUNDAMENTACIÓN EN SU CASO DE LA UTILIDAD PÚBLICA O EL INTERÉS SOCIAL.....	283
10.1.2	LOCALIZACIÓN DE LAS OBRAS A REALIZAR Y DELIMITACIÓN DE ÁMBITO Y TERRENOS AFECTADOS.....	295

10.1.3	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENTIDAD O PERSONA PROMOTORA DEL PROYECTO.....	297
10.1.4	MEMORIA Y DESCRIPCIÓN DETALLADA.	298
10.1.5	PLAZOS DE INICIO Y TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.	300
10.1.6	ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO.	301
10.1.7	FORMA DE GESTIÓN.	307
10.1.8	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.	309
10.1.9	CONFORMIDAD O NO A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN VIGOR. ..	310
10.1.10	OBLIGACIONES ASUMIDAS POR EL PROMOTOR.....	311
10.1.11	GARANTÍAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDA SPOR EL PROMOTOR.....	314
10.1.12	OTRAS DETERMINACIONES.	316
10.2	PLAN DE SINGULAR INTERÉS.....	316
10.2.1	ORDENACIÓN ESTRUCTURAL.....	318
10.2.2	ORDENACIÓN DE DETALLE O PORMENORIZADA.....	323
11	TRAMITACIÓN.....	328
11.1	PROMOCIÓN.....	328
11.1.1	PSI: DECLARACIÓN DE INETRES REGIONAL EN CASO DE PROMOCIÓN A TRAVÉS DE LA INICIATIVA PRIVADA.	328
11.1.2	PLANES DE SINGULAR INTRES: LA MÁS QUE JUSTIFICADA INNECESARIEDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL EN LA TRAMITACIÓN DEL INSTRUMENTO.....	331
11.2	ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.	335
11.2.1	PSI.....	335
11.2.2	PLSI.....	338
11.3	EFFECTOS	342
11.3.1	PSI.....	342
11.3.2	PLSI.....	348
12	EJECUCIÓN.....	349
12.1.1	PSI.....	349
12.1.2	PLSI.....	354
13	RECURRIBILIDAD DEL ACTO DE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PROYECTO Y PLAN DE SINGULAR INTERES. ANALISIS DE LA POSIBILIDAD DE RECURSO CONTRA LA DIR.....	355

13.1	ACTO DE APROBACIÓN DE PROYECTO Y PLAN DE SINGULAR INTERES. ...	355
13.2	ESPECIAL ANALISIS DE LA RECURRRIBILIDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL.....	358
14	ACTOS EDIFICATORIOS Y CONSTRUCTIVOS NO SUJETOS A LICENCIA URBANÍSTICA. INCIDENCIA ESPECIAL EN PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL PSI Y PLSI: LA NECESARIA UTILIDAD PÚBLICA Y EL INTERES SOCIAL.	360
14.1	LA CLARA DEFINICIÓN DE ACTOS SUJETOS O NO A LICENCIA MUNICIPAL.....	360
14.2	ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS ESPECÍFICOS.....	367
14.2.1	OBRAS PROYECTADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TANTO ESTATALES COMO AUTONÓMICAS, FUNDADAS EN RAZONES DE URGENCIA O EXCEPCIONAL INTERÉS PÚBLICO.	367
14.2.2	PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS, COMO FIGURAS DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.....	376
14.3	LOS PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS Y LAS OBRAS PÚBLICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS Y SU SUJECCIÓN A LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.	385
14.3.1	COMPATIBILIDAD CON EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES INSTALACIONES Y OBRAS.	385
14.3.2	COMPATIBILIDAD CON LAS TASAS POR LA TRAMITACIÓN DE LICENCIAS.....	396
14.3.3	COMPATIBILIDAD CON OTRAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.....	402
15	SUBROGACIÓN EN LA POSICIÓN JURIDICA DE LA PERSONA O ENTIDAD PARTICULAR QUE TENGA ATRIBUIDA LA EJECUCIÓN.	402
16	INCUMPLIMIENTO EN LA EJECUCIÓN.....	409
16.1	PROYECTOS DE SINGULAR INTERES.....	409
16.2	PLANES DE SINGULAR INTERES.....	416
17	AUGE DE LA REGULACIÓN DE FIGURAS DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL SIMILARES A PSI Y PLSI EN EL RESTO DE CCAA.....	418
17.1	ANDALUCIA: LEY 1/1994 DE 11 ENERO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA: ACTUACIONES DE INTERES AUTONOMICO Y LEY 7/2002 DE 17 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN URBANISTICA DE ANDALUCIA: ACTUACIONES DE INTERES PUBLICO EN TERRENOS EN REGIMEN DE SUELO NO URBANIZABLE.....	421
17.2	ARAGÓN: LEY 8/2014 DE 23 DE OCTUBRE QUE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN: PLANES Y PROYECTOS DE INTERES GENERAL.....	432

17.3	ASTURIAS: DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 22 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO MODIFICADO POR LEY 2/2004: PLANES TERRITORIALES ESPECIALES SUPRAMUNICIPALES Y PROGRAMAS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL. PTES Y PAT	445
17.4	BALEARES: LEY 14/2000 DE 21 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO MODIFICADA POR LA LEY 2/2012 DE 17 DE FEBRERO DE MEDIDAS URGENTES PARA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO SOSTENIBLE. PDS.....	451
17.5	CATALUÑA: LEY 23/1983 DE 21 DE NOVIEMBRE DE POLÍTICA TERRITORIAL. DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO MODIFICADA POR LA LEY 3/2012, 22 FEBRERO: AREAS RESIDENCIALES ESTRATEGICAS (ARE) Y SECTORES DE INTERES SUPRAMUNICIPAL (SIS).....	458
17.6	CANARIAS: DECRETO LEGISLATIVO 1/2000 DE 8 DE MAYO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS Y LEY 6/2009, DE 6 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA DINAMIZACIÓN SECTORIAL Y LA ORDENACIÓN DEL TURISMO: PLANES TERRITORIALES DE ORDENACIÓN PARCIALES Y ESPECIALES Y LOS PROYECTOS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL. PTOP, PTOE Y PAT.....	471
17.7	CANTABRIA: LEY 2/2001 DE 25 DE JUNIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y REGIMEN URBANISTICO DE SUELO EN CANTABRIA, MODIFICADA EN ALGUNOS ARTICULOS POR LEY 2/2209 DE 3 DE JULIO: PROYECTOS SINGULARES DE INTERES REGIONAL. PSIR.....	480
17.8	CASTILLA LEON: LEY 10/1998 DE 5 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA LEON, MODIFICADA POR LA LEY 1/2013 DE 28 DE FEBRERO: PLANES Y PROYECTOS REGIONALES. PLR Y PRR.....	487
17.9	COMUNIDAD VALENCIANA: LEY 5/2014 DE 25 DE JULIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: PLANES DE ACCIÓN TERRITORIAL Y ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATEGICAS. PLAT Y ATE.....	500
17.10	EXTREMADURA: LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA: LOS PROYECTOS DE INTERES REGIONAL. PIR.....	511
17.11	GALICIA: LEY 10/1995 DE 23 DE NOVIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE GALICIA: PLANES Y PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL. PLSIS Y PSIS	519
17.12	MADRID: LEY 9/1995, DE 28 MARZO, DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO (EN VIGOR SÓLO SUS TÍTULOS II, III Y IV,	

POR DEROGACIÓN PARCIAL CONTENIDA EN LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO). ZONAS DE INTERES REGIONAL Y PROYECTOS DE ALCANCE REGIONAL. ZIR Y PAR.....	523
17.13 MURCIA: LEY 13/2015 DE 30 DE MARZO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA REGIÓN DE MURCIA: ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL AIR.....	536
17.14 COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: LEY FORAL 35/2002, DE 20 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO: PLANES Y PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL	543
17.15 PAIS VASCO: LEY 4/1990 DE 31 DE MAYO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAIS VASCO: PLANES TERRITORIALES SECTORIALES Y PARCIALES. PTS Y PTP.	557
17.16 LA RIOJA: LEY 5/2006 DE 2 DE MAYO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA RIOJA MODIFICADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008: ZONAS DE INTERES REGIONAL Y PROYECTOS DE INTERES SUPRAMUNICIPAL. ZIR Y PIS. ...	567
18 RETO CUMPLIDO EN EL URBANISMO CASTELLANO MANCHEGO. LA REFORMA DE LA LOTAU. LOS PLANES DE SINGULAR INTERÉS FRENTE A LOS PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS.	574
19 CONCLUSIONES	575
20 ANEXOS.....	607
20.1 ANEXO I	607
20.2 ANEXO II	615
21 GLOSARIO.....	637
22 DICTAMENES	641
23 ORDENANZAS.....	642
24 JURISPRUDENCIA.	642
25 BIBLIOGRAFIA.....	652

1 INTRODUCCIÓN: ALGUNOS DATOS DE CONTEXTO.



Quizás simplemente una imagen cotidiana grabada en la memoria, de nuestras costas o de uno de los 52 aeropuertos dispersos a lo largo de toda la geografía española. Nuestro subconsciente visual ha sido colapsado con imágenes como esta y similares a lo largo de la última década, hecho que ha producido que al final lo extraño sea no verlo así.

Ejemplos recorren toda nuestra geografía, Arroyo Fresno, Costa Miño Golf (A Coruña), Costa Esuri (Ayamonte), Andratx, El Algarrobico (Almería), Marina D'or, Ciudad Valdezluiz (Yebes), la urbanización Francisco Hernando (Seseña), el aeropuerto de Castellón y Ciudad Real, El Palma Arena, Terra Mítica, Isla Mágica y un sin fin más. Ante todo construcción e hipersaturación de infraestructuras.

Por contextualizar y a título de ejemplo, España con 46 millones de habitantes y 17 autonomías divididas en 50 provincias, sin contar con Ceuta ni Melilla, tiene a su disposición 52 aeropuertos, 47 de ellos gestionado por Aena, de los cuales más de 15 a tan solo 130 km de distancia entre ellos. Estos datos contrastan con Alemania, que con casi el doble de población que la española (81 millones de habitantes), no necesita más de 39 aeropuertos para cohesionar y globalizar a su población.

Y lo peor aún, no solo que estas imágenes recorran nuestra retina sino que en determinados casos como en el Algarrobico, han llevado al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía a contradecirse en sus propios pronunciamientos previos. Tras veinte pronunciamientos judiciales en contra demostrando su ilegalidad y la pasividad de las administraciones responsables, se da una vuelta de timón y lo que hasta ahora había sido una de las mayores infracciones urbanísticas ahora pasa a fundamentarse en un error

administrativo de clasificación de suelo no urbanizable en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales andaluz.

A ello como señala Parejo Alfonso¹ “*se suma, con fuerza evidente en nuestro ordenamiento el fenómeno de la corrupción en la gestión de los asuntos públicos, la tentación (no controlada debidamente) a compensar supuestas o reales deficiencias en el proceso de ejecución administrativa con una valoración penal directa e independiente de la correspondiente situación jurídico-administrativa*”. Y continua citando la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de Noviembre de 2009², del caso Andratx, “*Más la desastrosa situación a que, a pesar de la normativa legal y administrativa, se ha llegado en España respecto a la ordenación del territorio, incluida la destrucción paisajista, justifica que, ante la inoperancia de la disciplina administrativa, se acude al Derecho Penal, como Ultima Ratio. Sin que quepa desconocer que la profunda lesión del bien jurídico protegido trae causa en buena parte del efecto acumulativo provocado por transgresiones. No es admisible dudar de que el hecho afecta gravemente al bien jurídico tutelado penalmente*”.

¿Qué ha pasado en España en estas últimas dos décadas?, ¿Eran conscientes los poderes públicos del boom desarrollista sobre la base de los cimientos del ladrillo?, ¿Cómo es que altas tasas de la población española se veían al margen de este proceso de crecimiento urbanístico expansivo viéndose desvalidas porque los poderes públicos a pesar de la plusvalías ingresadas no les procuraban viviendas dignas y económicamente accesibles, tal y como señala nuestra Carta Magna?, ¿Se ha crecido uniformemente en sistemas generales y locales en relación con las altas tasas de crecimiento de la vivienda, desproporcionales a los cimientos de la población?, ¿Qué fue del planeamiento municipal y territorial?, ¿Estos desarrollos estaban amparados en instrumentos de planificación municipal y territorial?, ¿Era la cultura del adiós a las potestades urbanísticas y de ordenación territorial de los poderes públicos?, ¿Y ahora que...?, ¿Hacia dónde vamos? ,

¹ Parejo Alfonso, L, “*La deriva de las relaciones entre el derecho administrativo y penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática*”, Revista de Documentación Administrativa, N° 284-285, Mayo-Diciembre 2009, pág. 283.

² Sentencia del Tribunal Supremo 7703/2009 en recurso 1539/2008, de 27 de Noviembre de 2009, F.II recurso de Eugenio Hidalgo Garcés.

¿En qué punto estamos? ¿Es cierto, que vemos luz al final del túnel, se atisba una débil recuperación?

Son momentos de reflexión de lo pasado y de lo que queremos para el futuro y es ahí donde el poder público como garante de todos los ciudadanos no puede dejar pasar ni un solo segundo más para participar proactivamente en los nuevos modelos de crecimiento urbano. Es un momento crucial para definir los patrones de crecimiento urbano y territorial sobre criterios de sostenibilidad ambiental, económica, cohesión social y territorial para que el desarrollo urbano se produzca de la mano de las necesidades que realmente demanda la población y la ponderación de la ejecución de las infraestructuras necesarias a esos latidos.

De hecho en periodos de recesión económica y de incipiente salida de la misma es el mejor momento para pararse a pensar que modelo de territorio queremos para los próximos años y sin la presión acuciante de los promotores, fruto del cierre de la financiación incontenida, definir el espacio a través de los Planes de Ordenación Territorial y los Planes de Ordenación municipal, donde queremos que la próximas generaciones crezcan.

La propia UE tal y como establece Bermejo Vera³ “ *ha insistido recientemente en la necesidad de un urbanismo sostenible, a través de la Estrategia Territorial Europea (o también en la comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano), proponiendo un modelo de ciudad compacta, ante los serios inconvenientes del proceso urbanizador desordenado; negativos impactos medioambientales, ineficiencias económicas por costes energéticos, de infraestructuras y de los servicios públicos, además del aumento de la segregación social*”.

En el año 2000, inmersos en el proceso de integración europea y su apertura a la economía mundial se había generado en España un modelo territorial donde se concentraba la población y la actividad económica en el 20% de su territorio, al tiempo que prácticamente se abandonaba al 80% restante. Este desequilibrio se agudizaba aún más si cabe, teniendo en cuenta que ese crecimiento desuniforme se produjo sobre todo a lo largo

de la costa mediterránea, archipiélagos balear y canario y el tramo final del Guadalquivir todos ellos sitios en graves zonas de carestía de recursos hídricos, y en zonas del interior como la zona de Madrid y su área de influencia, el valle del Ebro, la cornisa cantábrica y la costa gallega. Es decir se había producido el boom inmobiliario de las segundas residencias, los complejos turísticos, el turismo rural y la proliferación de constantes infraestructuras públicas, en muchísimos casos infrautilizadas y sin un análisis económico-financiero adecuado de lo que suponían ponerlas en servicio para la escasa capa de población a la que abastecían. El cemento era el diamante en bruto del momento. Las consecuencias ambientales y económicas del mismo ni de lejos se atisbaban.

España volvía a crecer, esperaban en sus puertas, diez años de crecimiento interrumpido tras la crisis del petróleo que había dado como resultado la contracción de forma aguda de la producción y el empleo hasta llegar a tasas de 24,5% de paro en 1994⁴ que vinieron en los siguientes años acompañados de una fiebre de bajada de tipos de interés, en parte por el propio proceso de convergencia a la moneda única, que contribuyó a activar la financiación hipotecaria con periodos de amortización de hasta 40 años, situándose los tipos hipotecarios en determinados años por debajo de la inflación y haciendo que tuvieran tasas de interés neto negativas.

Las medidas de privatizaciones de empresas (entre otras, Telefónica, Repsol, Tabacalera, Iberia, Red Eléctrica, Endesa) permitieron reducir la Deuda Pública en más de 6 puntos sobre el PIB, y la disposición entre 1994 y 1999 de la mitad de todos los fondos estructurales europeos, 50.654 millones de euros, el 1,5% del PIB (Ministerio de Economía y Hacienda), forzaron a desarrollar un Plan de infraestructuras único en Europa.

Esto hace que se ponga de nuevo en marcha la vía de crecimiento y creación de empleo, aunque precario (en 2005 el paro bajó al 9%) y que España termine en 2005 con un 3,6%⁵ de tasa de crecimiento del PIB y con superávit fiscal basado en el ladrillo y la especulación frente al segundo modelo de éxito de crecimiento en la Unión Europea en esa

³ Bermejo Vera, J, "*Nuevo y Viejo Urbanismo en Aragón: Algunas cuestiones de actualidad*", Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 257.

⁴ www.ine.es, *Mercado laboral: Empleo y Paro*, Instituto Nacional de Estadística, Pág. 359 y ss.

⁵ Indicadores de Desarrollo Mundial. www.datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG.

década que es Suecia, con una tasa de crecimiento del PIB del 3,2% similar a la española pero basando su superávit en el presupuesto de I+D+I con los pilares asentados en la renovación de la alta tecnología de telefonía inteligente.

La ocupación del territorio por procesos urbanísticos en la década de los noventa ha sido la más alta en toda la Unión Europea rondando un 15% frente al incremento medio del 6% en ese periodo, ya de por si alto, en otros países de la Unión Europea. Prueba de ello es la desnaturalización de la figura del agente urbanizador en la mayor parte de la costa valenciana.

En España, tal y como se establece en el informe de cambios de ocupación del suelo del Observatorio para la sostenibilidad, entre 1990 y 2000⁶ se urbanizó más de 170.384 hectáreas y la superficie de suelo urbanizado creció un 24,45% en media nacional aunque algunas CCAA como la Valenciana o la Madrileña duplicaron este %, llegando a alcanzar tasas del 51%. Pero este crecimiento no vino acompañado de un crecimiento proporcional de la población. Se construyeron 3,72⁷ millones de nuevas viviendas en estos suelos y la tasa de crecimiento demográfico fue tan solo de un 4,6%. En una década se ha urbanizado en España una cuarta parte de todo lo que se ha edificado a lo largo de la historia. Y en términos relativos en comparación con la UE nuestro suelo urbanizado supone un 19%⁸ más que el de la UE en el mismo periodo.

De hecho el informe de la Comisión de Peticiones de 28 de Marzo de 2007⁹, dando cuenta de una misión en Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, estipula que " Lo que se está difundiendo a lo largo del litoral mediterráneo español no es tanto un desarrollo sostenible programado de las comunidades locales, cuanto con frecuencia, un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el " enladrillado" del litoral, la destrucción de unas fauna y floras frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a

⁶ Observatorio para la sostenibilidad en España (OSE), *Informe sobre los cambios de ocupación del suelo en España*, Ministerio de Fomento, D.G. del Instituto Geográfico Nacional. Universidad de Alcalá.

⁷ Uriel Jiménez Ezequiel y otros, *"El stock de capital de viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)"*, Fundación BBVA, Bilbao, 2009, Pág. 19.

⁸ Observatorio para la sostenibilidad en España (OSE), *"Informe sobre los cambios de ocupación del suelo en España, Ministerio de Fomento"*, D.G. del Instituto Geográfico Nacional. Universidad de Alcalá. Pág. 80

⁹ Ponce Solé, J, *"La Autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda"*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2007, pág. 47.

expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque estas sean necesarias, sino porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados”.

De hecho como será que Parada Vázquez¹⁰, viene a establecer que *“la corrupción, y el desastre urbanístico, la cementación irracional de las zonas costeras y demás flagrantes agresiones al medio ambiente se encuentran directamente ligadas a la cercanía de los poderes locales a al planeamiento urbanístico, al otorgamiento de licencias y su control, a los convenios entre promotores propietarios y municipios, y que el freno a la misma pasa por alejar a los ayuntamientos que se creen soberanos de su territorio, de las potestades urbanística y radicarlas en las diputaciones provinciales elegidas en votación directa o en las comunidades autónomas, y no en vista de su desdichada gestión, de querer ampliarlas todavía más, como se pide en el Libro Blanco, y situar en los municipios las más amplias competencias urbanísticas”*.

En España hemos ido batiendo récords, que no conllevaban respuesta o alineamiento social a los mismos. En 2005 se alcanzó la cifra de 812.000 viviendas visadas¹¹. Dicha cifra superaba el número de viviendas construidas en Francia, Reino Unido y Alemania juntos, que sumaban una población cuatro veces mayor que la española en ese momento y con una renta per cápita media de 33.196¹² dólares frente a 26.042 dólares del PIB per cápita de España. De dichas viviendas solo 195.184¹³ se encontraban vacías sin estar sujetas a compraventa, dicha cifra pasó a ser la cifra más alta de la historia en stock de vivienda existente sin vender en 2009 alcanzando 649.780¹⁴ y en 2014 aun teníamos 535.734 viviendas en stock, es decir en cinco años el volumen se ha reducido en un 17%, aunque a un ritmo del 3,6% anual. Ante esta situación el catedrático de Economía

¹⁰ Parada Vázquez, J.R, “La segunda descentralización: Del estado autonómico al municipal”, Revista de Administración pública, nº 172, Enero- Abril, 2007, pág. 36.

¹¹ Observatorio para la sostenibilidad en España (OSE), Informe sobre los cambios de ocupación del suelo en España, Ministerio de Fomento, D.G. del Instituto Geográfico Nacional. Universidad de Alcalá. Pág. 64

¹² Banco Mundial, [www.datos.bancomundial.org/indicadores/NY.GDP.PCAP.CD?page=1](http://datos.bancomundial.org/indicadores/NY.GDP.PCAP.CD?page=1)

¹³ http://economia.elpais.com/economia/2015/07/16/actualidad/1437042512_762454.html

¹⁴ Rodríguez López, J, “Observatorio Inmobiliario: 2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación”, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Ministerio de Fomento, Vol. XLVI, Nº 179, 2014, Pág. 156.

Aplicada de la Universidad Pompeu Fabra (UPF) José García Montalvo asegura que “*Un descenso del 5% sigue suponiendo una cantidad minúscula*”. Por lo que tardaríamos si siguiéramos esta tendencia casi más de 20 años desde ahora en eliminar el stock de vivienda vacía, sabiendo la imposibilidad fáctica de esta afirmación pro la entrada con fuerza del mercado de segunda mano ante situación de iliquidez del crédito familiar y además porque estas viviendas están situadas la mayoría en zonas costeras.

De hecho España aún se pone otro medallero más y es líder europeo en viviendas vacías en relación a la población. La causa fundamental de este factor es que a pesar de los bajos tipos de interés una gran parte de la población quedó desplazada del mercado inmobiliario por los altos precios de las viviendas y la construcción de vivienda protegida se ha desplomado.

No solo se ha desplomado sino que se ha producido ilegalmente venta de viviendas protegidas duplicando e incluso triplicando su valor. Hecho que nos ha llevado a preguntarnos ¿Dónde estaban en esos momentos las facultades de inspección y disciplina urbanística? ¿Qué papel jugaban registradores y notarios?.

El endeudamiento familiar en la década de los 90 se han duplicado pasando de un 34% en 1986 a un 52% en 1997 y a un 105% en 2005¹⁵. El endeudamiento creció esos años a un ritmo superior a 3,5 veces el PIB y aumento en 2005 a un espectacular 27%, es decir un incremento casi 8 veces superior al crecimiento económico. Todo esto hace que la vivienda se haya convertido para determinados sectores sociales, en un bien de lujo y que el derecho a una vivienda digna y adecuada proclamado en la Constitución sea una falacia

No era difícil intuir lo que afirmo Churchill¹⁶ al término de la última guerra europea, al planificar Inglaterra con vistas a resolver la crisis de viviendas, intentando evitar en lo posible un desmesurado crecimiento de la ya gran conurbación urbana londinense con la creación de la New Town expresándose en estos términos: “*En primer lugar damos forma a nuestros edificios y después nuestros edificios nos dan forma. No basta edificar nuevas viviendas, hay que preocuparse del cómo y donde habrá que construirlas, puesto que si*

¹⁵ Febrero, E y de Juan O, “*Familiar y crecimiento Económico: un patrón de crecimiento insostenible*”, working papers, Departamento de Análisis Económico y Finanzas, uclm, 2009, Pág. 6.

¹⁶ www.churchill-society london.org.uk/BdTITrsS.html.

bien es el hombre el que confecciona y hechura las viviendas y el espacio, éstos, al propio tiempo, son los que condicionan y hechuran al hombre”.

Pero no solo el sector de la construcción enfocado al mercado de la vivienda con tendencias de crecimientos unifamiliares sprawl¹⁷, se ha visto inmerso en este modelo desarrollista ilimitado sino que el mercado de suelo terciario e industrial han seguido el mismo patrón. En esta década se ha producido la apertura de casi más de un tercio de los parques comerciales existentes hoy la mayor parte de ellos en decadencia por la detracción del consumo, áreas logísticas e industriales en los extrarradios de las ciudades que no solo marcan los modelos de planeamiento urbano sino que vienen acompañados como condición sine quanon para el éxito de estos desarrollos, del boom de las infraestructuras, que configura un nuevo modelo de planeamiento supramunicipal, que ha desbordado el marco de los planeamientos municipales y cuasi al margen quedan los supramunicipales porque han sido más tardíos.

Esto hizo que se despertará un fenómeno socio-político creciente en aquellos países más desarrollados que azebaban las consecuencias del feroz desarrollismo inmobiliario, bajo la corriente de “*Crecimiento Inteligente*”. Las primeras tendencias sobre “*Smart growth*” que se vislumbraba como precursor en EEUU desde la década de los 90, venía a paliar los efectos negativos de un crecimiento descontrolado de zonas de baja densificación, con consumos importantes de suelo, dispersión de zonas residenciales, con el consiguiente incrementos de costes en la sostenibilidad de los servicios públicos, con la necesaria sobresaturación de infraestructuras del transporte para conectar estas áreas periféricas. Este movimiento que vislumbraba los efectos y la herencia de lo que actualmente se vive en España tras el boom desarrollista. Por ello proponía incentivando el uso del planeamiento, el control y la coordinación del crecimiento urbano, aumentando la oferta de vivienda económica, disminuyendo la segregación racial y con una interacción de usos mixtos en los espacios públicos.

¹⁷ Véase en este sentido los costes asociados a este tipo de crecimiento urbano en Ziegler H, E, “*Gobierno Local, crecimiento urbano disperso y desarrollo sostenible en los EEUU: Lecciones sobre gestión del crecimiento para el nuevo milenio*”, Anuario del Gobierno Local N° 1, 2001, pág. 206-211.

Esta tendencia además irrumpía con fuerza en EEUU cuando el capital inmobiliario en 1997 suponía el 20% del producto interior bruto anual de EEUU y que las inversiones inmobiliarias comerciales y residenciales representaban casi la mitad total de la inversión domestica pública y privada. Pero España hizo caso omiso.

España en esta década de los 90 y hasta mediados del año 2000 ha impulsado un crecimiento espectacular de las infraestructuras del transporte, ayudada por la entrada de fondos comunitarios que suponían al menos un 1% del PIB y engrasada con créditos de tipos de interés muy bajos del Banco Europeo de Inversiones y la proliferación de la iniciativa privada de autovías y autopistas de peaje, que ahora el Gobierno rescata, o se niega a ellos pero aguardando a buen recaudo la necesidad de asumirlo, por falta de rentabilidad en la concesión ante la inexistencia de población que demande ese uso.

Los planes de infraestructuras previstos en 2008 eran espectaculares, pues no solo basaban sus hipótesis en que las reclasificaciones urbanísticas podían llegar a incrementar la población a 25 millones de personas en caso de habitarse sino que las obras que se contemplaban dentro de estos planes y guiadas por ese crecimiento exponencial poblacional en estas dos últimas décadas preveían con un horizonte temporal de 15 años, la construcción de 6.000 nuevos km de autopistas y 9.000 km de alta velocidad, nuevos aeropuertos etc.

El fortísimo ritmo inversor ha situado ya a España entre los primeros países de la UE en dotación de infraestructuras viarias a pesar que es cierto de que partíamos de un déficit secular de las mismas, pero ahora ¿cómo las mantendremos?.

Este frenesí urbanizador se vio auspiciado por desregulaciones legales en materia de urbanismo y ordenación territorial, que supusieron medidas liberalizadoras para eliminar las restricciones al mercado y posibilitar reclasificación de usos del suelo especialmente en el rustico de reserva sin limitación alguna. Es en este punto es donde la crítica relativa a que el planeamiento urbanístico como función pública municipal ha pasado a mejor vida se hace más mordaz.

Los ayuntamientos han utilizado sus patrimonio públicos de suelo que consiguen de la participación de la administración en las plusvalías de los desarrollos nuevos urbanísticos para dedicarlas en lugar de a causas de interés público o utilidad social, monetizarlos con

el fin de solventar sus tensiones de tesorería y financiación y ampliar su capacidad de actuación. Es decir subordinamos las necesidades inmediatas colectivas enmarcadas en el interés público, para destinarlo a la financiación de las haciendas locales, que a través de su monetización pasan a manos privadas obteniendo altas rentabilidades con suelos destinados a ejecución de viviendas de protección pública.

Pero como ya apuntaba Bellido de tales polvos, estos lodos, haciendo referencia a la Ley del Suelo de 1956 que confería una edificabilidad potencial homogénea a todo el suelo rustico, aunque esta se materializaba después en actos de planeamiento y administrativos. La especulación legalizada como él dice en la que estamos instalados parte de la ley del suelo de 1956 aunque se haya reafirmado recientemente¹⁸. *“El marco legal urbanístico español está claramente condicionado y ligado a los intereses de la gran propiedad precapitalista y preindustrial. Y en algunas reformas jurídicas en marcha como la que ha dado lugar a la actual ley del suelo de la Comunidad de Madrid significa un paso más hacia esa deriva pues va a permitir concentrar aún más esa edificabilidad potencial del rustico aun del altamente protegido en algunos enclaves, con la justificación de que se crean parques naturales privados, exonerando además de cargas de propiedad privada y permitiendo a esta dar esquinazo tributario”*.

Estos datos son preocupantes ante la constatación de la no resolución del problema de carestía de la vivienda y de la dificultad de su acceso entre amplias capas de población y la toma de conciencia de que el patrón de desarrollo urbano seguido hasta la fecha no ha tenido en cuenta debidamente sus repercusiones sobre nuestro medio ambiente ni sobre las arcas públicas. Ello ha llevado aparejado la multitud de ejecución de infraestructuras en los suelos calificados como sistemas generales y locales provenientes de ese boom desarrollista que ha supuesto la ejecución de colegios, centros de salud, institutos, centros de atención a la infancia, polideportivos, ejecutados directamente con cargo a partidas presupuestarias para crecimientos de población que no han sido reales, sino ficticios dentro de ese afán constructivo de viviendas. Esto ha originado un coste adicional de mantenimiento de estas

¹⁸ Bellido García, J “*Por una urbanización del Paradigma urbanístico español: el tsunami urbanístico que arrasara el territorio*”. Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXVII, 2005, Pág. 144.

infraestructuras muchas veces a un 20% de su capacidad que tenderán a estar ligadas en su mantenimiento y explotación a las arcas públicas.

Desde hace más de tres décadas los científicos vienen avisando de que el ritmo de consumos de los recursos es insoportable, que el planeta no lo puede aguantar y que su irreversible deterioro está asegurado. Pero las consecuencias de la crisis financiera, que han llegaron sin avisar, como lo que en Ingeniería Civil, en cálculo de estructuras, se conoce como la "rotura frágil" pues solo los técnicos avezados pueden dar fe de la misma antes de que ocurra, consecuencia del influjo de un sistema económico productivista y consumidor de recursos y del ecosistema, han llevado a reclamar un cambio en el modelo económico alternativo al desarrollismo y cuyo axioma principal es la inviabilidad del crecimiento perpetuo. Es lo que se denomina por la ciencia económica la entrada del Estado Estacionario, reconociendo la finitud de los recursos.

Hay dos fenómenos que nos confirman inequívocamente que la crisis por la que estamos atravesando tiene marcados tintes ambientales y urbanísticos. Ello se concreta en dos fenómenos: la depleción o agotamiento de un recurso por explotación y la traslimitación, es decir que el crecimiento urbanístico tiene límites y ya los hemos sobrepasado.

El cambio de un modelo a otro es una tarea más que ardua basada en dos conceptos de fondo que orientaran el planeamiento en un futuro inmediato; el de la transformación y el de la transición. Supone el abandono de la expansión y comporta que la intervención sobre la ciudad existente, teniendo por esta la enclavada en el suelo urbano consolidado o no, persiga la reducción de los consumos, haciendo un lugar donde vivir y no donde sobrevivir. En esta línea se ha avanzado en los últimos años tras la promulgación de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana que abre la puerta a la intervención en la ciudad existente incorporando un análisis de viabilidad económica de las mismas.

Deberá centrarse en la mejora de lo existente, del stock acumulado de viviendas y suelos, de los incrementos de las dotaciones y espacios libres. Es decir se requiere una reducción de los insumos de los consumos especialmente de los no renovables pero también de los renovables para acercarlos a su tasa de reposición.

La recomposición de este panorama pasa por un nuevo equilibrio entre el orden económico, social y ambiental en la determinación del interés general en la que debe estar subordinada la utilización del suelo por imperativo constitucional.

Y así lo persiguen los Planes de Ordenación Territorial, como últimos invitados a este baile de desarrollo urbanístico desenfrenado, garantizando desde la perspectiva global y estructurante de la ordenación del territorio las directrices de coordinación territorial para la formulación de instrumentos de planeamiento y ejecución de ámbito espacial menor, asegurando una coherencia global y equitativa de los crecimientos urbanos aislados, prefijados únicamente desde la óptica de los planes de ordenación municipal.

Porque lo importante en palabras de Holmes, *no es tanto para donde vamos sino en qué dirección estamos andando...*

2 PRIMERA APROXIMACIÓN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

2.1 URBANISMO Y PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO FUENTE DEL NACIMIENTO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

La noción de ordenación territorial aparece en los años 50 y 60 como perspectiva de superación del concepto de urbanismo tradicional y para dar respuesta a la reconstrucción europea tras la devastación de la Segunda guerra mundial.

Es por ello que autores como García de Enterría y Parejo Alfonso, citados por Tomás Ramón Fernández¹⁹ establecen que en esta segunda mitad del siglo XX se produce “*el verdadero acta de nacimiento de un derecho urbanístico español, maduro, orgánico y omnicomprendivo, lejos del casuismo normativo pero que intenta responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo*”, el urbanismo adquiere una perspectiva global e integradora de todo lo referente al hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, el suelo, su eje operativo.

¹⁹ Ramón Fernández Tomas, “*Manual de Derecho Urbanístico*”, Publicaciones Abella, El Consultor, 1993, Pág. 20.

Pero no podemos olvidarnos de que aunque se produzca en el citado momento la positivización legal y doctrinal de facto y de forma expresa, las más antiguas civilizaciones asentadas en Europa, en China, en Egipto, en Mesopotamia o América ordenaron el territorio a través de la construcción de grandes edificaciones como las pirámides de Egipto, grandes infraestructuras de comunicaciones, infraestructuras hidráulicas, de explotación agrícola y pecuarias, que conllevaron in situ una vertebración y una estructuración de sus pueblos.

Tal y como establece Bengoetxea²⁰ *“El hombre nómada y recolector de frutos fue poco a poco creando y configurando asentamientos humanos cada vez más estables ordenando el medio físico y configurando el territorio conforme a sus necesidades”*.

En el imperio Romano, aun se acrecienta de forma exponencial la variable más directa de la ordenación del territorio sobre la base de las grandes obras públicas, muchas de ellas perviven hoy como huella de la vertebración territorial que supusieron y que pervive en nuestros días en muchas CCAA de la geografía española. Se construyen grandes vías de comunicación terrestres, puertos de mar, acueductos, la explotación de minas y nacen las rutas del comercio que siempre han tenido un fuerte impacto a lo largo de la historia.

Es decir para Parada Vázquez²¹ la planificación física del territorio imperial no es solo de la urbe, pues unido a la planificación económica del mismo, suponía una verdadera ordenación territorial, con la que se generaban modelos de desarrollo y crecimiento que interactuaban con el entorno y con otras urbes vecinas. Ello sin citar en la microescala de la Civitas “Roma” y en otras ciudades conquistadas dentro del imperio, el plan de alineación de calles, distancia de separación y perfectamente urbanizada con lo que ahora podríamos llamar sistemas generales y locales en el urbanismo actual.

²⁰ Bengoetxea Urkizu, J.A, “*Principios Jurídicos para la Ordenación del Territorio*”, Azkoaga, 2001, San Sebastián, Pág. 83.

²¹ Parada Vázquez, J.R, “*Derecho Administrativo*”, Marcial Pons, 2000. Pág. 322. “*En el derecho romano la calificación de los terrenos conquistados suponía la necesidad de sujetar la fundación de las colonias de nueva planta a una ley votada en las Asambleas. Dicha ley hacia la división de las tierras, señalaba el trazado de las calles y del forum o plaza central y delimitaba el perímetro de la ciudad asignando a los colonos las respectivas parcelas*”.

La invasión musulmana también dejó su impronta en el origen de la ordenación del territorio, con la construcción estratégica de ciudades en clave de conquista y reconquista, construcción de murallas, de sistemas de comunicaciones y la colonización de territorios reconquistados con un status jurídico especial garantizado a través de cartas pueblas, ordenanzas etc.²²

Como pone de manifiesto Lefebvre²³ *"para presentar y exponer la problemática urbana, se impone un punto de partida, el proceso de industrialización. Sin lugar a dudas, este proceso es el motor de las transformaciones de las sociedades desde más de un siglo y medio. Distinguiendo entre inductor e inducido podríamos situar como inductor al proceso de industrialización y enumerar entre los inducidos a los problemas relativos al crecimiento y planificación, a las cuestiones que conciernen a la ciudad y al desarrollo de la realidad urbana y por ultimo a la importancia creciente del ocio y a las cuestiones referentes a la cultura"*.

La historia nos enseña que en este proceso, tiene trascendental importancia un descubrimiento del hombre. La utilidad que le reporta guardar para sí, más de lo que es capaz de consumir, mayor cantidad de lo que necesita para cubrir sus necesidades vitales. Es decir nace el intercambio de mercancía una vez satisfechas las necesidades individuales y colectivas de la familia para obtener una ganancia o lucro. Se daría cuenta el hombre, de que tal excedente supone el origen del comercio.

Así surgiría el homo que satisface sus necesidades vitales, acaparador para sí y su familia y excluyente a los demás, que se hace dueño y poseedor de los recursos naturales

²² Parada Vázquez, J.R, "Derecho Administrativo", Marcial Pons, 2000. Pág. 322. *"En la baja edad media predomina la iniciativa publica en el proceso urbanizador, exigiéndose un fuero o carta puebla para fundar un territorio conquistado. De este modo aparece el repartimiento como instrumento urbanístico, mediante el cual se procede a la partición y entrega de los lotes de terrenos y su posterior aprobación real. En los fueros castellanos y en las cartas pueblas ya se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población, con superficie de parcelas, trazado y anchura de calles, características de la plaza mayor, etc. La creación de las nuevas ciudades es en la legislación de las indias un deber del conquistador y una potestad publica más que una consecuencia del dominio privado en la asignación de las tierras. De este modo en las Ordenanzas para nuevos descubrimientos y fundaciones de Felipe II de 1573, se obliga a que el Adelantado deberá fundar, elegir y poblar al menos tres ciudades y una provincia de pueblos sufragáneos, precisándose características físicas, geográficas y de acceso a de los mismos y estableciéndose criterios de tamaño y ubicación de calles, plazas y de terrenos que deben reservarse para el uso común"*.

²³ Lefebvre H, "El derecho a la ciudad", Editorial Península, Barcelona, 1969, Pág. 17.

disponibles, el cual debe ser capaz de llegar a acuerdos para intercambiar y obtener otros productos que él no puede conseguir por sí solo, en suma todo este proceso da lugar a la propiedad privada, que es el derecho a gozar y disponer de una cosa, tal y como ha llegado a nuestros días bajo la fórmula del Art. 348 del Código Civil.

Así es fácil de entender, que el hombre acaparador, cada vez con más poder económico, y por ende socio-político, extiende su capacidad de organización a mayor extensión espacial, y no por un mero capricho, sino para obtener una ventaja, una plusvalía económica del proceso y sobre la base del territorio en el que interactúa lo comienza a modelar bajo el paraguas de sus necesidades.

Con la llegada de la Revolución Industrial nace otro de los grandes hitos forjados en el siglo XIX, el pensamiento socialista, que provoca el nacimiento de una nueva clase, el proletario, cuyas condiciones de vida hacen nacer un vasto movimiento intelectual que inicia la defensa de sus derechos. Según Marx²⁴ *"la estructura económica de la que se hace depender no sólo las instituciones jurídicas, políticas etc, sino también las ideologías, es decir el modo de producción, es el soporte sobre el que se monta la superestructura jurídica (derecho) y política (Estado), por lo que éstos no pueden ser entendidos si no es a partir del estudio de la realidad económica, lo que significa de todo derecho depende de la estructura económica de la sociedad; por eso, si se produce un cambio en las relaciones económicas, también cambiará el derecho. En definitiva el derecho no tiene una estructura propia ya que es un simple reflejo de las relaciones de producción"*.

En este momento se producen grandes contrastes y desequilibrios en la disyuntiva campo-ciudad, que acaban con una ocupación desordenada y poco cohesionada del territorio. Es por ello que nace una gran preocupación por la reordenación del espacio, encaminada a corregir dos tipos de desequilibrios, el primero socioeconómico y el segundo físico o ecológico, que afecta a la regulación de todas las partes que integran el territorio en su conjunto, pues eran espacios que habían dado lugar a la generación de metrópolis y demandaban la necesidad de una ordenación supraurbana como el Gran Londres, el Gran París, el Gran Berlín, pues se había producido un proceso de industrialización y

²⁴ Bengoetxea Urkizu, J.A, "Principios Jurídicos para la Ordenación del Territorio", Azkoaga, 2001, San Sebastián, Pág. 86.

crecimiento desuniforme seguido de un posterior periodo de crisis y degradación del Crack de 1929.

Es decir se produce la crisis de binomio tradicional campo-ciudad bajo el concepto de ciudad como núcleo aislado diferente del “*Hinterland*” que la rodea y por consiguiente del planeamiento urbanístico y de la necesidad de contemplar el futuro de las ciudades dentro de un ámbito territorial global.

Es por ello que es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando la ordenación del territorio comienza a perfilarse a nivel mundial como disciplina científica y comienzan a cobrar importancia trascendental los primeros planes directores territoriales de grandes ciudades europeas, como primer modelo a seguir que posteriormente será el que imprimirá sus huellas en los planes de ordenación territorial actuales y en algún caso me atrevo a decir como en Cataluña, pionera de la ordenación territorial o Andalucía donde han avanzado más rápido en la superación del conflicto ordenación territorial versus urbanística, en la ordenación urbanística del planeamiento general, a través de los planes directores urbanísticos o planes de ordenación intermunicipal.

Los primeros esbozos internacionales en la materia, se dan en el Seminario de Planificación Regional de Tokio de 8 de Agosto de 1958 en la que según Ortiz Díaz²⁵ “*se comenzó a llamar ordenación del territorio a la integración de la planificación física con el desarrollo económico, a través de un método interdisciplinario. Se trataba de integrar la planificación procedente de las técnicas urbanísticas con el de las disciplinas sociales y económicas. Se pretendía una planificación regional total, que comprendiera la actuación en las zonas urbanas y la explotación de nuevos recursos y la reforma agraria, por ello se le denomino Planificación Territorial Integral*”.

En este momento aparece la planificación Londinense y la Planificación Parisina, que incorpora a sus planes directores estos conceptos de necesidad de integración de los entornos de ciudad y núcleos de atracción.

De forma mucho más detallada en 1964 se continuo profundizando sobre las bases

²⁵ Ortiz Díaz, J, “*Ordenación y Planificación del territorio*”, Seminarios Universidad de Málaga, Cuaderno 25, Málaga, Pág. 181.

establecidas en Tokio, en la III Conferencia de Consejeros Económicos de la Comisión para la Europa de la ONU en Ginebra, donde se trató de integrar de manera plural ya escala regional la necesidad de la planificación física con el desarrollo económico y social para obtener el máximo bienestar social, estableciéndose como clave de la misma los criterios de reparto de riqueza individual y regional y de conciliación de intereses en conflicto.

Centrándonos ya en España, los proyectos de planificación urbanística regional en Cataluña: En 1920, ya señalan los hermanos Rubio y Turudi autores del *Pla de distribucio en zones del territorio*, cuya idea nace en los primeros momentos por los reclamos de la Sociedad Cívica Ciudad Jardín de Barcelona, la cual formula una solicitud a la Mancomunidad exponiéndole la necesidad de convocar una conferencia sobre urbanización regional, a la vista de la importancia que reviste la planificación de áreas supramunicipales, sugiriendo que se dictaran normas sobre determinación de zonas de reserva para parques naturales, elaboración de ordenanzas generales para urbanización y edificación rural, ordenanzas y zonas sobre emplazamiento de industrias, determinación de zonas agrícolas e industriales etc. La propuesta de ciudad Jardín fue aceptada con simpatía por la Mancomunidad pero la conferencia sobre urbanización regional no llegó a prosperar.

La proclamación de la dictadura retrasa por el momento la cuestión, pero al instaurarse la República el Gobierno de la Generalitat el 31 de Octubre de 1931 encarga tal y como establece Bassol²⁶, un anteproyecto del pla de distribucio de zones del territorio Catalá a los hermanos Rubio y Turudi. En 1932 se publica los primeros estudios provisionales de los autores, lo que puede calificarse como primera experiencia en materia de planificación regional; la exégesis fundamental de estos estudios planificadores a nivel supramunicipal se basaba en la consideración de un equilibrio entre zonas industriales y agrícolas de la región, en el que la Ciudad de Barcelona no fuese sino un gran barrio dentro del conjunto general; se establecía una división comarcal dentro de la región como base para desarrollar los planes parciales y una división funcional por zonas (Agrícolas, ganaderas, parques, bosques, sanitarias, industriales, etc).

²⁶ Bassol Coma, M, "Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)", Edit. Montecorvo, Madrid, 1973, Pág. 511.

Como ha señalado Oriol Bohigas²⁷ *“este plan regional es un paso trascendental en la evolución de nuestro urbanismo y tiene un gran valor histórico porque es uno de los primeros intentos europeos de planificación territorial a gran escala”*.

En el franquismo, reviste de nuevo especial importancia el Anteproyecto de Código de Gobierno y de Administración local de 1941, que anticipaba muchas ideas y configuración de estructuras administrativas que luego vieron la luz en la Ley del Suelo de 1956 y como principal factor por el que giraba la intermunicipalidad pivotaba sobre la provincia. En el capítulo V, Sección V, del Libro V, bajo la expresiva rubrica de la urbanización de municipios y comarcas, preveía en su Art. 170, “los proyectos comarcales de urbanización”, como fórmula administrativa basada en el asociacionismo municipal que hubiera de haber prosperado a través del anexionismo de los municipios limitados por las grandes urbes, estructurados en base a dos instrumentos fundamentales: el primero un plan director y el segundo un programa relativo a riquezas naturales, industria y comercio, vías de comunicación, espacios libres, núcleos poblados, viviendas, servidumbres generales y de higiene publica, reglamentación de usos del suelo y servidumbres públicas.

Además siguiendo a Bassol y Coma²⁸ se incluye en el Art. 177 la creación del consejo Superior de Urbanismo y la creación de los Consejos Provinciales de Urbanismo para la adecuada ordenación y estudio de los problemas que plantea el urbanismo y como órgano de intervención del estado en lo que dicha naturaleza afecta a las entidades locales. Con esta declaración programática se sentaba un principio básico, destinado posteriormente a tener repercusión del estado en los problemas de índole urbanística. Entre las funciones que se asignaban al consejo Superior, figuraba la de formar un plan nacional de urbanismo de carácter normativo para someterlo a la aprobación del gobierno, y por tanto estructurando de esta forma la planificación urbanística global de tres niveles municipal, comarcal y nacional.

La ley del Suelo de 1956 supone la culminación de facto de nuestra legislación urbanística-territorial. En ella el nivel de la administración local configura al municipio

²⁷ Oriol Bohigas, “*Arquitectura Española de la Segunda República*”, Tusquets, Barcelona, 1970, Pág. 104.

²⁸ Bassol Coma, M, “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*”, Edit. Montecorvo, Madrid, 1973, Pág. 530 y ss.

como entidad básica en materia urbanística, asignándole competencia universal sobre la materia cuando se establece en su Art.202 la naturaleza de la competencia sea de índole local y que no hubiesen sido atribuidos por la citada ley a otros organismos.

Es en el ámbito supramunicipal donde supone un paso adelante desde una legislación estatal para dar cabida a soluciones de planificación supramunicipal. Las fórmulas que se arbitran son tímidas pues se limitan a arbitrar la posibilidad de construir mancomunidades o agrupaciones forzosas de municipios para el desarrollo de su competencia. Aun cuando la Ley alude a la existencia de planes comarcales y planes de conjunto entre el municipio y su zona de influencia no se facilita la constitución de entidades de tipo comarcal permanentes para la ordenación y gestión urbanística de estos espacios. Bajo el paraguas de dichas mancomunidades a veces, se han agrupado los municipios buscando personal técnico-urbanista cualificado para el ejercicio de sus propias competencias tanto desde el punto de vista del planeamiento como de la gestión.

Se prevén los planes provinciales de urbanismo que comporta la exigencia de dar entrada en el orden de las competencias urbanísticas a un ente que hasta el momento había permanecido marginal como son las diputaciones provinciales, se mantiene la comisión Central de Urbanismo y adquieren notoriedad las comisiones provinciales de urbanismo.

Pero ¿que supuso en países de nuestro entorno la ordenación territorial y que dio pie a grandes corrientes? Tres han sido las grandes corrientes practico-jurídicas desarrolladas tras la II Guerra Mundial.

En primer lugar cabe reseñar el "*Aménagement du territoire*"²⁹ o modelo de planificación francés, caracterizado por la ejecución de una política desde arriba y donde la administración estatal juega un papel predominante en la definición de la planificación del territorio y de la política económica regional con intervencionismo y control estatal, rasgos presentes en el momento de su aparición para contrarrestar los efectos devastadores de la II Guerra Mundial.

²⁹ Véase Hildenbrand Scheid, A, "*Política de Ordenación del Territorio en Europa*", Consejería de Obras Públicas y Transportes, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, pág. 165y ss.

Por tanto prima su centralismo y la íntima conexión a las estrategias de desarrollo económico. De hecho Hildenbrand³⁰ la define siguiendo al hasta entonces Ministro de Reconstrucción y urbanismo el espíritu marcado como *“la búsqueda de una mejor distribución de los hombres en función de la actividad económica y de los recursos naturales”*.

En los primeros estadios se vinculó a las necesidades de tipo urbanístico territorial derivadas de la expansión de las ciudades pero rápidamente sumo las finalidades del equilibrio económico regional con la definición de la implantación y localización de industrias, servicios, equipamientos y otros sistemas que promoviesen la actividad económica.

La ordenación del territorio en este segundo modelo supone la definición de asentamientos y por ende la optimización de la población y la actividad económica a partir de la territorialización presupuestaria e inversiones públicas bajo el modelo de organización administrativa centralizado, hacia pivotar al sistema sobre un estado Social.

De hecho como señala López Ramón³¹ *“se trataba de promover racionalmente el espacio y la utilización óptima de los recursos naturales, con el fin de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población. Objetivos que, aunque a primera vista parecían responder esencialmente a preocupaciones de orden social y humano, de afirmación de la solidaridad entre grupos de un territorio, estaban diseñados, en realidad, con un fundamento estrictamente económico. La existencia de disparidades regionales de desarrollo excesivas se contemplaba como un freno al desarrollo del producto nacional, en la medida en la que comportaba, a la vez, una valoración insuficiente de amplias porciones del territorio nacional y cargas suplementarias para la colectividad por el hecho de la hipertrofia de ciertas zonas...las técnicas tradicionalmente utilizadas en la política de ordenación del territorio eran de tipo económico, como la creación de polos de desarrollo o de zonas de intervención masiva, incentivos fiscales, subvenciones y realización de infraestructuras y obras públicas”*.

³⁰ Hildenbrand Scheid, A, “Política de Ordenación del Territorio en Europa”, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, pág. 165.

³¹ López Ramón, F, “Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa”, Revista de Administración Publica, N° 166, Madrid, Enero- Abril 2005, pág. 218.

La Legislación francesa se inicia con la Ley de 14 de Marzo de 1914, por la que se declara obligatoria para todo Municipio de más de 10.000 habitantes la formación de un “*project d’amenagement, d’embellissement et d’extension*”, cuya finalidad principal radica en la ordenación de una serie de limitaciones para la propiedad privada en orden al desarrollo armónico de las ciudades y se crean Comisiones superiores y Departamentales de Urbanismo con representación estatal y municipal para la coordinación y fiscalización de los planes.

Y con clara influencia de la legislación inglesa en 1935 por diversos Decretos leyes se dictan una serie de disposiciones para la formación de un plan de ordenación urbanística de la Región de París.³²

La incidencia e influjo de esta corriente de la ordenación del territorio³³ queda contemplada en 1963 al ver la luz el Plan de Desarrollo Económico y Social, y los sucesivos planes completados en 1975³⁴ cuya finalidad principal era la generación de asentamientos y ordenación territorial sobre la base de actividades económicas.

En segundo lugar el “*Regional Planning*”³⁵, que moviéndose dentro de un marco regionalista centralizado se promueve la gestión descentralizada sobre la base del desarrollo económico regional en los respectivos territorios tintándose con aspectos, ambientales y que superan una visión meramente urbanística.

Se basa en la promoción económica regional sobre la base del desarrollo industrial, hilando y configurando un híbrido económico y de configuración del espacio físico con el único pero y preocupación como establece Hildebrand de la inexistencia de regiones como

³² Bassol Coma, M, “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*”, Edit. Montecorvo, Madrid, 1973, Pág. 562 y ss.

³³ Bassol Coma, M, “*Ordenación del Territorio Y medio Ambiente, Aspectos Jurídicos*”, Revista de Administración Publica, N° 95, Mayo-Agosto, 1981, pág. 49 y ss.

³⁴ Asimismo véase Sanabria Pérez, S, “*Ordenación del Territorio: Origen y Significado*” REDALYC, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Enero- Junio 2014, pág. 24 en la que se establece que “*La Ley de 2/5/1975 introduce el concepto de ordenación del territorio. Se crean las figuras del Plan nacional de Ordenación y de los Planes Directores territoriales de Coordinación, encontrando una vía para su desarrollo, a través de la regionalización del planeamiento urbanístico, la regulación del régimen urbanístico del derecho de propiedad inmobiliaria y de valoración de suelo*”.

entes políticos administrativos y sobre la concepción de un Estado Unitario con bastante grado de centralización fáctica.

Para Parejo³⁶ en dicha corriente “*prima una visión pragmática con proclamación del fenómeno urbanizador y en la que no se olvidan aspectos ecológicos y ambientales controlando la construcción*”.

Es la “*Town Planning Act*” de 1909 el inicio de esta corriente con fuerte influencia en los países de nuestro entorno en el que la preocupación por los temas de la planificación económica ligados al desarrollo urbanístico de las ciudades adquiere una importancia primordial. La Ley de 1909 fue revisada en 1919 bajo el concepto de “*Planning Schemes*” adquiriendo carácter general y obligatorio para los municipios. Posteriormente la Ley de 1925 prevé la aplicación del instrumento planificador a entidades supramunicipales y se inician los primeros bocetos en materia de planificación regional.

En 1932 la “*Town and country Planning Act*”³⁷, extiende la acción planificadora a todo el territorio tanto el urbano como el rural, como su nombre indica puede tratarse del primer Plan de Ordenación del territorio pues abarca el medio urbano como el rural y la planificación de su crecimiento e infraestructuras y en 1943 se crea el “*Minister of Town and Country Planning Act*”.

Por último la corriente que aglutina a los federalismos germánicos (Suiza, Austria y Alemania)³⁸. El “*Raumplanung*” tiende a ser una corriente donde la planificación descentralizada y localizada juega su principal papel. Caracterizada por ser una planificación más física que económica con una completa regulación jurídica. Técnica directora de la planificación urbanística municipal con claros tintes de participación ciudadana y fiel reflejo de la protección de los recursos naturales y la función coordinadora

³⁵ Hildenbrand Scheid, A, “*Política de Ordenación del Territorio en Europa*”, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, pág. 149.

³⁶ Parejo Navajas, T, “*La Estrategia Territorial Europea: La Percepción Comunitaria del Uso del Territorio*”, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público, UC3M, Madrid, pág. 13.

³⁷ Véase Jones, R, “*Town and country chaos: A critical analysis of Britain’s planning system*”, Adam Smith Institute, London 1989, pág 12.

³⁸ Bassol Coma, M, “*Ordenación del Territorio Y medio Ambiente, Aspectos Jurídicos*”, Revista de Administración Publica, Nº 95, Mayo-Agosto, 1981, pág. 48 y ss.

de políticas sectoriales³⁹. Es decir, se produce una política de usos de suelo a escala sub-estatal con el objetivo de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales, con propuestas de localización vertebrada de infraestructuras y equipamientos de sistemas generales supralocales y articulación del urbanismo municipal.

Tal y como señala López Ramón⁴⁰ *“El objetivo es conseguir un desarrollo de las estructuras territoriales que asegure la protección de los hábitats naturales, preserve a largo plazo las posibilidades de disfrute del espacio y ofrezca una homogeneidad en las condiciones de vida en todas las partes del territorio. La coordinación es el elemento esencial en la concepción alemana de ordenación del territorio...En la planificación territorial solo son admisibles determinaciones correspondientes a intereses supralocales. El núcleo de su contenido lo conforman las determinaciones sobre las estructuras de los asentamientos, estructuras de espacios libres y las condiciones especiales de infraestructuras públicas. También pueden incluirse determinaciones sobre el uso. Sus determinaciones tienen contenido normativo, no siendo aceptables, por exigencias de claridad, las mezclas con observaciones, reflexiones, deseos o directrices...”*

Esta tendencia es la que se refleja parcialmente en la legislación de ordenación del territorio y urbanística de alguna de las Comunidades Autónomas donde los planes de Ordenación Territorial, son figuras de planeamiento con determinaciones supralocales vinculantes que sientan las determinaciones o bases de la planificación municipal sobre criterios de cohesión social, y territorial, a través de la ordenación de las infraestructuras recursos naturales y garantizando un reparto equitativo a cada municipio de cargas y beneficios en función de los estándares de calidad supramunicipales de los que se han visto dotados. Y decimos parcialmente pues no olvidamos de nuevo el incentivo económico porque como señala Bermejo Vera⁴¹ *“estas conclusiones deben matizarse, pues la propia determinación de infraestructuras o la coordinación de políticas sectoriales suponen unas decisiones con un importante trasfondo económico”*. Además debemos tener en cuenta que

³⁹ Hildenbrand Scheid, A, “Política de Ordenación del Territorio en Europa”, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002, pág. 95 y 96.

⁴⁰ López Ramón, F, “Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa”, Revista de Administración Pública, Nº 166, Madrid, Enero- Abril 2005, pág. 220 y 221

⁴¹ Bermejo Vera, J y Otros, “Derecho Administrativo. Parte Especial”, Thomson Civitas, Navarra, 2009, Pág. 596.

solo funcionaría esta aseveración a nivel macro en la definición de los planes de ordenación del territorio y no en los elementos híbridos objeto de análisis en esta tesis en los que tiene marcado carácter de planificación de la ordenación desde una perspectiva economicista del territorio, caso de los Proyectos y Planes de Singular Interés en la legislación castellano manchega o de interés supramunicipal en otras legislaciones que posteriormente se analizaran.

De hecho ordenación del territorio equilibrada y fomento de la promoción económica del mismo suelen ir en términos parejos de la mano, por lo que es difícilmente desligable.

Pero hoy en día, ¿Hacia dónde vamos? Además estas perspectivas están siendo superadas en el marco actual por el papel tan importante de tintes ambientales que la legislación internacional sectorial juega en la ordenación territorial y urbanística, conceptos como evaluación ambiental inversa, cambio climático, protección del paisaje, etc, están cada vez más en auge a la hora de definir, políticas, programas y proyectos que implican uso de suelos y desarrollo de infraestructuras. A ello se suma una creciente importancia del enfoque de planificación territorial, de especial incidencia en la ordenación del territorio, superando la visión municipalista del urbanismo y la creciente participación ciudadana a través de la gobernanza multinivel que sirven de base a la colaboración público-privada.

La ordenación del territorio ha quedado establecida como función horizontal de competencia de las CCAA, integradora de otras políticas que cohabitan en el mismo espacio territorial⁴² y que son a la vez moduladas por otras políticas transversales como son la urbanística que prima prácticamente en las entidades locales y la planificación económica estatal, que también configuran el concepto territorio. Las tres avocadas al entendimiento y promulgando la ordenación territorial como abanderada de la generación de un desarrollo social, territorial y económico equilibrado y con capacidad para coordinar las políticas sectoriales.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio sobre la Ley de Costas en su F. J. 1b): “*Quien asume como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*”.

Por tanto ya se observa en esta primera aproximación la diferencia entre urbanismo y ordenación territorial efectuando el primero la ordenación de la edificación y creación de ciudad mientras que la ordenación del territorio se relaciona con la generación del equilibrio territorial.

Conviene reseñar la ordenación del territorio y el urbanismo quedaron entremezclados a raíz de la aparición anteriormente citada de los Planes Directores Territoriales de Coordinación⁴³ que pretendían corregir las disfuncionalidades de las actuaciones e inversiones económicas de distinto orden. Estos planteamientos fueron posteriormente superados por el nacimiento del Estado Autonómico y el ámbito competencial a ellas atribuidas en función de sus diferentes Estatutos de Autonomía.

En Castilla-La Mancha en 1978, la preocupación por corregir los desequilibrios interterritoriales estuvo ligada al sistema de financiación autonómica. La Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 7/1984, de 31 de marzo) planteaba la redacción de Planes de Desarrollo Regional (PDR)⁴⁴, de acuerdo con la normativa comunitaria. Los primeros PDR para el periodo 1986-1988 generaron una serie de acciones sin diferenciar aquellas con contenido territorial, vertebradoras de otras políticas sectoriales, reguladas de forma aislada, a partir de 1988 en los siguientes PDR hasta el de 1999 se incluye como eje vertebrador la planificación territorial en los tres niveles de núcleos principales, intermedios y rurales acompañándose de sistemas de infraestructuras vertebradores del modelo. Además en el PDR del 2000 aparece la participación ciudadana dentro del modelo de gobernanza política dando participación a todos los agentes sociales

⁴³ En este sentido Menéndez Rexach, A en “*Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional*”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015, pág. 1 y 2 establece que “*En nuestra tradición legislativa la ordenación del territorio nació ligada al urbanismo, con la finalidad de establecer un marco supramunicipal de referencia para las grandes decisiones sobre la utilización del suelo (localización de grandes infraestructuras, espacios naturales y bienes culturales protegidos, etc) y, por tanto, con una función coordinadora del planeamiento municipal. Con esa finalidad se acuñaron en la Ley del Suelo de 1976 los primeros instrumentos de ordenación del territorio, denominados “planes directores territoriales de coordinación...La competencia de ordenación del territorio es, pues, primariamente, una competencia de coordinación y tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial*”.

⁴⁴ Plaza, J, Martínez, S, y Ubaldo Gosálvez, R, “*La ordenación del territorio en castilla la mancha: Estado de la Cuestión y Estudio de casos*”, Cuadernos geográficos nº 47, 2010-2, pág. 496-497.

para expresar opiniones en torno a la estrategia regional y cristalizándose todo ello en el Plan de ordenación del territorio.

Esta visión no es compartida por algunos autores como Plaza, J, Martínez, S, y Ubaldo Gosálvez, R⁴⁵ que establecen que *“la capacidad de acción territorial de la política regional a corto y a medio plazo ha relegado tradicionalmente la ordenación del territorio a un segundo plano, favoreciendo las políticas sectoriales de infraestructuras, equipamientos y desarrollo económico... Ha existido por tanto una visión paulatina de la articulación territorial de la mano de las instrucciones y directrices comunitarias y nacionales.”*

La realidad es que ordenación territorial y la política económica tienen una imbricación tal que no puede proclamarse la independencia de la uno sobre la otra, porque ambas condicionan el medio físico, priorizando las grandes infraestructuras y equipamientos de vertebración del mismo y por ende diseñando núcleos urbanos y rurales o reconfigurando los existentes a través de otros factores como el análisis de la capacidad de acogida de su entorno que dan soporte y crean “Territorio”.

2.2 SISTEMA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LOS CRITERIOS DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA.

Ante todo y antes de comenzar hablaremos de procesos y técnicas de gobernanza sobre la base y cimientos de principios de transparencia, si bien es conceptualmente distinto la gobernanza real implica de facto la transparencia en las relaciones que configuran el sistema.

La Gobernanza se define según la RAE se define como el *“Arte o manera de gobernar que se propone como el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”*

⁴⁵ Plaza, J, Martínez, S, y Ubaldo Gosálvez, R, *“La ordenación del territorio en castilla la mancha: Estado de la Cuestión y Estudio de casos”*, Cuadernos geográficos nº 47, 2010-2, pág. 496 y 498.

La Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea⁴⁶ también proporciona una definición: "*Reglas, procesos y conductas que afectan el modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia.*"

Es decir, se trata de gobernar de forma cooperativa, donde todos los agentes sociales públicos y privados estatales o extranjeros participan y cooperan en la planificación, desarrollo y aplicación de políticas, programas y planes. Se hace primordial la necesidad de dotarse la sociedad de sistemas de representación de instituciones, procesos, agentes sociales, como instrumentos de control democrático de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva.

Se ha producido un fenómeno de traslación de la imposición de los poderes públicos de políticas de persecución del interés colectivo hacia gobernanza en doble sentido tal y como establece Navarro⁴⁷ "*en los que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como de los que son gobernados.*"

Todo ello subyace de la complejidad de las relaciones en un mundo cada vez más globalizado, en el que los agentes de forma individual no son capaces de hacer frente a retos que superan las propias fronteras físicas, donde la internacionalización de la economía es una realidad, la europeización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la administración, los niveles competenciales y donde en todo ello además se requiere un presencia importante del sector privado en las decisiones que se adoptan.

Modelos de Gobernanza.

Según Farinos⁴⁸ son cuatro las dimensiones que debemos tener en cuenta, "*participación pública, desarrollo económico, coordinación horizontal o intersectorial entre políticas y territorios bajo fórmulas de cooperación y la gobernanza multinivel*".

⁴⁶ Comisión Comunidades Europeas, "*La gobernanza Europea: Un libro Blanco*", 25.7.2001, COM (2001), Bruselas, pág. 8.

⁴⁷ Navarro Gomez, C, "*Gobernanza en el ámbito local*", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica, Octubre 2002, pág. 1.

⁴⁸ Farinos, J y Romero, J, "*Redescubriendo la Gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*", Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N°56, 2011, pag 5.

El territorio debe configurarse bajo estas fórmulas dentro de tres opciones complementarias, ordenación, desarrollo y coordinación que conducen a la cohesión territorial como mecanismo para desarrollar la gobernanza territorial.

Habría que detenerse y analizar el enfoque tradicional de gobernanza como figura del actor público de centralidad y capacidad de dirección hacia el interés público o el enfoque más moderno en el que se resalta la capacidad de los agentes sociales para resistir las regulaciones e imposiciones de la administración en una versión más radical o en una versión más soft que dentro de la sociedad existen redes, comunidades, colectivos que en los distintas políticas sectoriales están en disposición de dar al gobierno forma o asistirlos en su mejor implementación.

Es decir está virando asimismo la centralidad del principio de Gobernanza desde el Estado a los núcleos de interés receptores y configuradores hoy en día de la realidad socio-económica donde se mueven, "modulando las políticas públicas".

Si bien es cierto que la noción tradicional de la acepción gobernanza es a día de hoy la de mayor incidencia en la aplicación de las políticas públicas, no podemos olvidar que cada vez más están cobrando especial relevancia los actores sociales en la definición del marco político de determinados sectores, convertidos en muchos casos en auténticos grupos de presión o lobby, los cuales bajo la sombra de la regulación estatal se atisba su mano en las pinceladas de las directrices de aplicación.

Sobre la red de estructuras y actores, entendiéndose por red las relaciones estructurales entre los grupos de interés y las administraciones, sus dependencias mutuas, y sus dinámicas, en los que se teje el modelo de gobernanza hace que finalmente se funda la decisión entre todas las instancias en ellas presentes sin que ninguna de ellas pierda la autonomía y negociación estratégica en cada momento.

Dicho proceso se ha contemplado tradicionalmente con cierto recelo pues podría parecer un desplazamiento del poder soberano a nuevos agentes y realidades sociales. Lejos de ello si cabe estas corrientes refuerzan aún más la posición de la administración pública, pues le hace gozar de más elementos de decisión a la hora de establecer planes, políticas y programas, además le hace explotar recursos hasta ahora no descubiertos, y con la

participación de agentes sociales tener cumplimientos de facto de las políticas consensuadas que posteriormente verán la luz. “Ya no hay excusa al cumplimiento”.

De hecho no es necesario señalar que el hecho de participar políticamente y tratar de influir, no significa que conlleve un logro materializado en la modificación de la decisión o curso de acción que prevén poner en marcha las administraciones.

Es decir siguiendo a Navarro⁴⁹, “*supone un proceso por el que se consideran las opiniones, valores, preferencias de la ciudadanía, organizada o no como un input sustantivo en los procesos de tomas de decisiones sobre el diseño e implementación y/o evaluación de políticas públicas.*”

Si bien es cierto que esa estructura de participación pública esta sectorizada por agentes sociales en función de que nivel administrativo nos movamos. Seguramente en el Gobierno local, como instancia más cercana al ciudadano la aproximación del concepto de gobernanza hace que pueda ser participe cualquier persona que tenga interés en la conformación de su modelo y entorno de ciudad, y se irá alejando y agrupándose en colectivos de mayor escala, conforme vayamos alejándonos de la escala local la escala internacional. Por ello en aquellas políticas y planes o programas de configuración internacional o europea tendrán más protagonismos grupos asociacionistas o agrupaciones de intereses económicos.

Un ejemplo importante de mencionar es el “*proyecto de presupuestos participativos*” en Albacete, que bebe de la filosofía de este instrumento de democracia deliberativa implementado por primera vez en Porto Alegre, donde los ciudadanos a través de un representante de las asociaciones de vecinos, de la federación de empresarios, y de grupos sociales y culturales hace propuestas al Pleno municipal, de inversiones en la ejecución de un 10 a un 15% del importe de las partidas de presupuestos para la mejor creación de su modelo de ciudad.

⁴⁹ Navarro Yañez, C.J, “ *Participación y Planificación estratégica territorial*” en Martin Mesa, A y Merinero Rodriguez R, “*Planificación estratégica territorial: Estudios Metodológicos*”, Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2012, pág. 26.

Hay autores como Navarro⁵⁰, que establecen que “*al analizar la participación se suele establecer una escala que indica la intensidad de la misma en cuatro categorías como son; la información, la consulta, la codecisión y la cogestión y que solo sitúan ante un verdadero esquema de gobernanza los dos últimos estadios*”, sin tener en cuenta que quizás hay mecanismos consultivos que son por ende cuasi codecisivos a la hora de que la administración competente apruebe inicial o definitivamente un plan o proyecto. De hecho determinados informes como pueden ser los de violencia de género, o los de organizaciones medioambientales en muchos casos suponen el cierre o la apertura para que el órgano competente tome en consideración o apruebe el Plan o proyecto.

En los procesos urbanísticos y de ordenación territorial queda más que sobrepasada la parte de comunicación, como proceso de difusión unidireccional de información a la ciudadanía, sin que participe en información que se traduzca en un input a incorporar en el procedimiento en curso y queda más bien situada en la fase de consultas en las que la información es bidireccional y sirve de base para la elaboración de propuestas de aprobación inicial y definitiva, en muchos casos incluso condicionándola y además participando en los órganos decisivos para su aprobación las principales instituciones sociales de referencia en la materia a través de las comisiones regionales de urbanismo y las provinciales con representación de los empresarios, la FEMP, personas de reconocida prestigio en el ámbito jurídico-urbanístico, medio ambiente, cultura, la agencia del agua etc.

Con ello se trata de crear consenso y tender un puente democrático participativo en la configuración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Es por ello que estos mecanismos que pasaremos a analizar y que intervienen en la modulación territorial y urbanística suponen que estemos adentrando en el mundo de la codecisión, pues en una economía como la actual la globalización del mundo hace más que necesario para la efectividad y practicidad de las políticas territoriales que se intervenga desde la base por la sociedad en aras a garantizar el mayor consenso y cumplimiento posible.

⁵⁰ Navarro Gomez, C, “Gobernanza *en el ámbito local*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Octubre 2002, pág. 7.

La realidad es que cuando los sujetos público-privados que intervienen se ven afectados directamente por la ordenación territorial y urbanística se produce una mayor participación que cuando se invita a colectivos genéricos, es decir se genera mayor índice de consenso y más representatividad y cohesión cuando se integran y articulan más sectores representativos de la decisión a adoptar que cuando se incorporarán nuevos intereses y sujetos al debate fuera del ámbito sectorial de los principales implicados. Es decir, en terminología de Clemente J⁵¹, “*bonding versus bridging ideas*”.

Es importante reseñar en este punto lo establecido por Arnstein⁵² como diferencia clave entre el control ciudadano en la configuración de las decisiones del territorio y la manipulación, pues como señala “*hay una diferencia crítica entre seguir un ritual de participación vacío o tener el poder real de afectar a lo outputs del proceso*”.

Para ello establece la escalera de la Gobernanza como fórmula de participación, que a continuación en la gráfica se reseña:

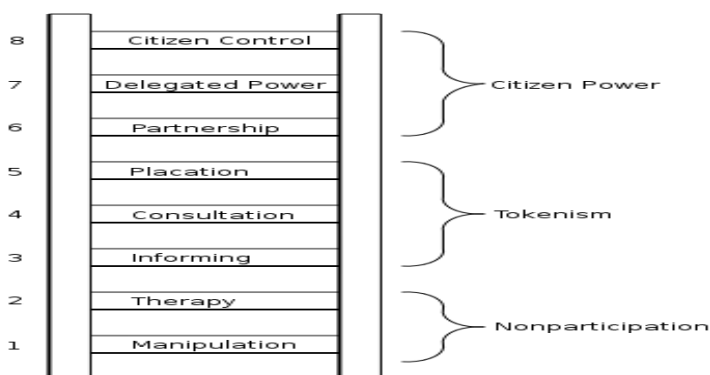


Gráfico perteneciente a Arnstein, S. R: “*A Ladder of Citizen Participation*”, *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, N° 4,

July, 1969, Figure 2. Eight rungs on the ladder of citizen participation

Situándose a mi juicio los instrumentos de ordenación y gestión urbanística municipal cada vez en mayor medida están entrando, en la fase denominada Partnership,

⁵¹ Navarro Yañez, C.J, “*Participación y Planificación estratégica territorial*” en Martin Mesa, A y Merinero Rodriguez R, “*Planificación estratégica territorial: Estudios Metodológicos*”, Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2012, pág. 32.

⁵² Arnstein, S. R: “*A Ladder of Citizen Participation*”, *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, N° 4, July, 1969, pag 2. (Traducción propia)

sobre todo en aquellos modelos donde se interviene directamente por los ciudadanos en la gestión de parte del presupuesto público, veremos en los próximos años como se convierte en una realidad dada la presión ciudadana y la pérdida de confianza y el hastío político, en la definición pública del territorio llevada años atrás. Lo define Arnstein⁵³ como el nivel en el que *“los poderes públicos y los ciudadanos están de acuerdo en el que las responsabilidades de planeamiento y gestión se efectúen a través de estructuras conjuntas como consejos de políticas, comités de planeamiento y mecanismos para resolución de controversias... Cuando los ciudadanos disponen de recursos necesarios para pagar a su propios técnicos, abogados...”*.

Por el contrario el planeamiento territorial de las CCAA, si bien es cierto que este nivel institucional está más alejado de la incidencia diaria de los ciudadanos y al tratarse de un fenómeno más tardío que el propio urbanístico se encontraría en una fase de pasar de *“Placation a partnership”*. Se define por Arnstein⁵⁴ como *“el nivel en el que los ciudadanos empiezan a tener un grado de influencia pero el grado del proceso gubernamental sigue demasiado latente. Permite a los ciudadanos participar o planear pero reteniendo los poderes públicos el derecho de juzgar la legitimidad o viabilidad de sus aportaciones”*.

En este mismo sentido el modelo de participación de la Agenda local XXI⁵⁵ establece 6 niveles: 1.- La comunidad recibe información. 2.- La comunidad es consultada. 3.- La Comunidad opina. 4.- Elaboración conjunta. 5.- La comunidad tiene delegación para elaborar. 6.- La Comunidad controla el proceso, similar a lo anteriormente expuesto en el que el planeamiento urbanístico se encuentra en la fase 4 plenamente asentada y con algún indicio de la 5 sobre todo en la base de la delegación de determinados informes en

⁵³ Arnstein, S. R: *“A Ladder of Citizen Participation”*, Journal of American Institute of Planners, Vol. 35, N° 4, July, 1969, pág 9. (Traducción propia)

⁵⁴ Arnstein, S. R: *“A Ladder of Citizen Participation”*, Journal of American Institute of Planners, Vol. 35, N° 4, July, 1969, pag 7. (Traducción propia)

⁵⁵ En este sentido véase la guía breve para la participación ciudadana en Bauluz del Rio, G, *“Guía de Buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible”*, Publicación Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, Federación de Municipios y provincias de Castilla La mancha y Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla La Mancha, 2004, pág. 55.

comisiones de concertación mixtas y el de ordenación territorial se encuentra en la fase 3 hacia la 4 pues el fenómeno es más tardío y menos consolidado.

Si bien es cierto que cada vez más son los planes de ordenación del territorio los que no solo incorporan en su fase de diagnóstico a expertos y grupos representativos de la Comunidad para configurarlos sino que posteriormente en su ejecución muchas de las determinaciones de los planes para llevarlas a ejecutar directamente se establecen la posibilidad de participación de la iniciativa privada o pública representada incluso en estructuras mixtas como consorcios, que configura dentro de estos extremos definidos en el POT la concreta actuación diseñando por tanto y creando territorio.

Los principios que se detallan en el "*Libro Blanco sobre los que se basa el término gobernanza*⁵⁶", e interpolados al ámbito de la ordenación territorial autonómica son:

- *Apertura*: Las administraciones públicas autonómicas, locales, nacionales y europeas deben trabajar abiertamente con una retroalimentación de la información. Es necesario dar a conocer de la manera más sencilla y con el lenguaje más accesible a los ciudadanos las políticas, programas, planes o legislaciones que diseñan o adoptan, como base de la confianza de los ciudadanos en las instituciones que regulan su contexto de vida.

Son actividades de información y de cumplimiento de la ley. La apertura y la transparencia están principalmente relacionadas con las maneras informales mediante las que el público y los diferentes grupos de actores concernidos son informados.

- *Participación*. La calidad, la robustez, consistencia como suma del esfuerzo de una participación reforzada dan lugar a una mayor confianza y efectos de integración de la ciudadanía en el resultado, ya sea política, plan, programa, proyecto, haciéndolo suyo y no ajeno a ellos. Si bien es cierto hoy en día la participación pública de agentes públicos y privados sobre todo de la fase previa de diseño y análisis de políticas funcionales y en la fase de información pública de planes y programas de ordenación territorial y urbanística está jugando una relevancia especial, en la fase de selección de ejecución y evaluación no llega a ser lo determinante que debería pues una vez expresada su opinión en determinados

⁵⁶ Comunicación de la Comisión de 25 de Julio de 2001, COM (2001) 428 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:110109&from=ES>

casos siendo preceptivo y vinculante para la aprobación del Plan o programa queda en manos de las Comisiones Regionales o provinciales de Urbanismo, o en casos de figuras de singular interés en manos del Consejo de Gobierno.

- *Responsabilidad*. Cada una de las administraciones públicas debe ser responsable en el ámbito competencial que les incumba y además facilitar a los stakeholders que participen en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles cuanta información sea necesaria y la clarificación de cualquier proceso urbanístico o territorial para la consecución de una aplicación del mismo sin que él mismo se sienta “*sin respuesta*”.

- *Eficacia*. Se deben adoptar decisiones contenidas en planes, programas, políticas que sean eficaces y oportunas para producir los resultados deseados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado respetando el marco competencial.

- *Coherencia*. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles y dentro del marco de un objetivo común, sobre todo en aquellas políticas que además imbrican un marco territorial fuera del propio competencial y que requiere de coordinación entre distintas administraciones.

Como medida de gobernanza que sirva para comparar los países a nivel internacional cabe destacar el proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI)⁵⁷, desarrollado por los miembros del Banco Mundial y del Instituto del Banco Mundial. El proyecto publica indicadores globales e individuales para más de 200 países en seis dimensiones de la gobernanza: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y falta de violencia, efectividad gubernamental, calidad de la regulación, estado de derecho, control de la corrupción.

El ejercicio comparativo que se muestra en el siguiente gráfico, propiedad del Banco Mundial, consiste en analizar la evolución de las seis dimensiones de la gobernanza

⁵⁷ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

en España con respecto al resto de Europa y Asia Central desde 2005-2013. Curiosamente los datos reflejados en el gráfico que a continuación se muestra, detalla que estamos por encima de los percentiles medios de Europa y de Asia central en todas de las vertientes de medición de la gobernanza menos en la de estabilidad política y ausencia de terrorismo, que nos situamos en un percentil 47 frente al percentil 63 en el resto de Europa y Asia central, explicable por los atentados terroristas, el último de ellos el 16 de Marzo de 2010, hasta el desarme de ETA el 20 de Octubre de 2011, las revueltas y el descontento social en los últimos años fruto de políticas duras de austeridad y el posicionamiento de España en algunos conflictos armados, junto con los ataques terroristas islamistas hace que este índice no sea lo propenso que debería ser.

Pero lo verdaderamente curioso es que España con respecto a 2005 en todo el resto de medidas a pesar de situarse en media a 13 puntos porcentuales del resto de Europa y Asia Central, es que en el periodo 2005 estaba situada en percentiles mucho mayores a los que en 2013. Se ha retrocedido en media 8 puntos porcentuales pero donde verdaderamente se ha producido el retroceso mayor es el control de la corrupción que se han llegado a bajar 14 puntos porcentuales lo que ha llevado asimismo a caer al parámetro de efectividad gubernamental en 6 puntos porcentuales.

Y es que según los datos del informe anticorrupción de la UE⁵⁸ para 2014, el 95% de la población piensa que la corrupción es un fenómeno muy extendido y para el 54% es un problema muy grave en la sociedad. Solo un 11% cree que los esfuerzos del gobierno son eficaces para combatirla y que además las condenas en el 90% de la opinión de la población no son ejemplares ni eficaces. Y la ordenación territorial y urbanística vivida en la última década ha provocado mucho de este hastío, fruto de la contribución a estos datos.

Aquí se muestra la importancia de la transparencia y la participación pública como medidas preventivas del descontento social por desconfianza en las administraciones públicas y como pilar de consecución de los principios de gobernanza.

⁵⁸http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_factsheet_es.pdf

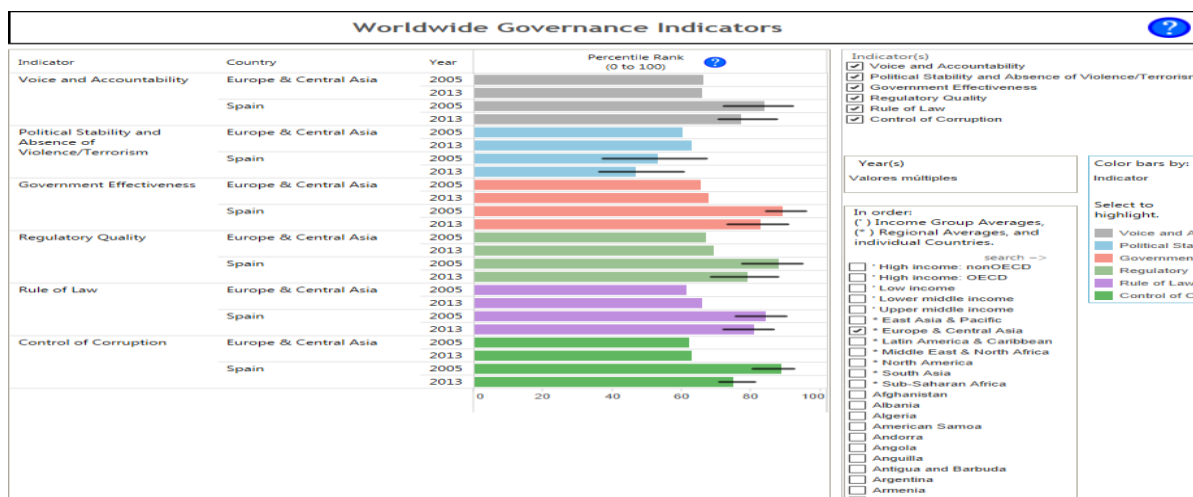


Grafico perteneciente a WGI

Por hacer un zoom y acercarnos a la óptica española, la Constitución Española, en su artículo 9.2 encomienda a los poderes públicos la tarea de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de sus organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social. De otra parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha dispone, en su artículo 4.2, que corresponde a los poderes públicos regionales facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región.

El concepto de gobernanza aplicado a la planificación territorial y urbanística es el instrumento concebido por la administración autonómica y local en el que intervienen los agentes sociales en el modelo de planificación y posteriormente en los instrumentos de gestión al diseñar la ciudad y el territorio, como acción clave para resolución de los grandes desafíos que presenta la conformación de ciudad y territorio basados en la conformación público-privada de los mismos.

Y además como reto a incorporar normativamente, si bien ha habido avances fuera de la legislación con otros mecanismos colaborativos de participación, es que desde la planificación territorial contenida en los POT, seamos capaces de enmarcar como verdaderos instrumentos los planes generales y planes y proyectos de singular interés, conformados por la intervención y participación pública de diversos agentes que

materializaran de facto todas esas decisiones colaborativas tomadas en la fase de aprobación del planeamiento.

La incorporación a la definición de los modelos de ordenación territorial y urbanística en los procesos de aprobación de instrumentos de planificación y de gestión ha abierto la nueva puerta a la inclusión en la legislación de procesos de consulta previa y consenso con los principales agentes sociales implicados, para crear un resultado win-win para ambas partes con un entendimiento en la acción pública y el interés general, resultado de un acercamiento de la gestión territorial y la gestión pública en lo que se conoce como inteligencia territorial.

La Transparencia como pilar de la Gobernanza. Íntimamente unidos.

El paso decisivo en materia de mejora de la transparencia como base de la gobernanza y mejora del buen Gobierno se da por primera vez con la Ley 19/2013 de 9 de Diciembre de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, superadora de los principios generales contenidos en la legislación sectorial que hasta el momento se había hecho eco de la importancia de la transparencia en la gestión pública.

De hecho en su exposición de motivos comienza estableciendo que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

Es decir este paso de mejora de la transparencia en las decisiones que afectan a los ciudadanos supone un escalón más a aunar y alinear los intereses públicos desde los agentes públicos y privados y a garantizar la mejora de la seguridad jurídica y la máxima eficiencia en la toma de decisiones, aunque sin ser aun el colofón en materia participativa, pues nos quedamos en el paso con esta Ley del acceso pleno de la ciudadanía a la información que emana de las administraciones publicas pero sin incidir en la participación social en la toma de decisiones como elementos codecisivos.

De hecho es importante reseñar la mejora de los índices de transparencia⁵⁹ de las CCAA de 2010 a 2014 en todas las CCAA menos en Madrid pasando en media de una valoración de 71,5 a 88,6.

En esta misma línea y pionera a la legislación estatal, el Acuerdo de 28/02/2013, del Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha, aprobó el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional, con el que se crea el portal de transparencia y la adopción de medidas que abrían cauces de participación a los ciudadanos, facilitando así el acceso a la información sobre la gestión pública para que las instituciones recibiesen adecuadamente la valoración y expectativas de los ciudadanos.

De igual forma el Acuerdo de 03/09/2014 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban medidas para la implantación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece la necesidad de creación de la futura Ley que tendrá por objeto:

a) Regular la transparencia en las actuaciones de la Comunidad Autónoma, en su doble vertiente de publicidad activa y de publicidad pasiva o derecho de acceso a la

⁵⁹ Este índice se publica por la ONG transparencia internacional a escala Universal. Mide seis bloques de medidas: A) Información sobre la CCAA. B) Relaciones con los ciudadanos y la Sociedad. C) Transparencia Económico-Financiera. D) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros. E) Transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas. F) Indicadores de nueva Ley de Transparencia. Dentro del apartado de E) Relativo a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, se mide 1.- Si está el POT publicado junto con las modificaciones que hayan existido. 2.- Publicación de convenios y otros instrumentos urbanísticos. 3.- Publicación de planes de protección ambiental y de ordenación de los recursos naturales. 4.- Publicación de Indices de calidad de aguas. 5.- Publicación de emisiones de GEI y cumplimiento de protocolo de Kioto. 6.- Publicación de la normativa regional en materia

información pública no incluida en la información puesta a disposición a través de indicadores.

b) Establecer el régimen jurídico del buen gobierno, definiendo el ámbito de aplicación y actualizando el régimen de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de las declaraciones de bienes, rentas y actividades de los gestores públicos.

c) Abrir un espacio a la participación ciudadana, posibilitando su participación más directa en la gestión pública.

d) Impulsar la evaluación de las políticas públicas.

e) Facilitar la reutilización de datos de la Administración regional mediante su puesta a disposición en formatos abiertos, en el “Catálogo Open Data del Portal de Transparencia y Buen Gobierno.

Dando un paso adelante con la afirmación de la necesidad de abrir un espacio a la participación ciudadana, posibilitando su participación más directa en la gestión pública, sin ser un mero elemento de retroalimentación de la información y pasando a ser un verdadero instrumento de participación ciudadana en la conformación de decisores.

La Gobernanza en Castilla -La Mancha: ¿Cuestión de déficit o Superávit?, ¿Que se ha hecho para favorecerla?

Desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística, los modelos de desarrollo territorial sostenible con una cuádruple afección social medio ambiental económica y de gobernanza se recogen en la LOTAU en los distintos principios de participación pública recogidos a lo largo de los principales instrumentos de planeamiento y gestión supramunicipal, como los POT, los PSI y PLSI.

Por ello analizaremos el marco de construcción de la gobernanza territorial en Castilla- La Mancha, sobre la base de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, la implementación de instrumentos de Ordenación Territorial como la Estrategia Territorial de Castilla- La Mancha- Planes de Ordenación del Territorio (en adelante POT), los planes y proyectos de singular interés, y como elemento añadido que

revela la importancia del concepto de Gobernanza y transparencia, el Decreto 235/2010 de 30 de Noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística y los elementos de participación y evaluación, así como el Pacto por Castilla- La Mancha y el Consejo Económico y Social.

Como importante instrumento que movió las decisiones sociopolíticas en el horizonte 2009-2011 en la legislatura del entonces Presidente José María Barreda fue El Pacto por Castilla- La Mancha. El Pacto por Castilla-La Mancha fue firmado el 4 de agosto de 2009 por representantes de los empresarios, representante de la federación española de municipios y provincias, sindicatos, Diputaciones provinciales, es un documento que contenía 85 medidas para reactivar la actividad económica y ofrecer apuestas para el futuro de la Comunidad Autónoma, fruto del consenso y del diálogo al que se llegó por parte del Gobierno de Castilla-La Mancha y los representantes de los agentes sociales y de las administraciones locales y provinciales. En Palabras del Presidente Barreda⁶⁰ el mismo día de la firma del mismo *“Aquel que no busca el consenso se equivoca siempre por omisión, se equivocan los que dan la espalda al conjunto de la sociedad... no es una meta, es el camino, es la metodología para trabajar juntos y salir de esta coyuntura complicada”* y añadió que *“tanto los próximos Presupuestos regionales como todos los programas que se lleven a cabo desde el Ejecutivo estarán orientados por el espíritu y la letra del Pacto”*.

Sobre este contexto no solo de información sino de establecimiento de dialogo, consenso y negociación de las medidas ínsitas en todos los sectores de la realidad social Castellano Manchega, entre ellos la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, se trabajó para que las decisiones adoptadas lo fueran dentro del marco del mayor consenso social posible y con participación activa en el seno de la ciudadanía.

El Pacto por Castilla-La Mancha, fue fruto del compromiso de las administraciones públicas, del diálogo y del consenso de toda la sociedad castellano-manchega, definía diversas líneas de actuación orientadas a sentar las bases de un crecimiento sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Si bien es cierto que esta medida de participación y en determinados casos de codecisión activa de la ciudadanía vino

⁶⁰ Revista de Información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, http://revista.jccm.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2305&Itemid=2134

enmarcada en una decisión de creación sociopolítica que en la legislatura posterior no tuvo continuismo, por lo que al no tener una incorporación en texto normativo clara no se consolida como herramienta de participación ciudadana estable y fuera del marco político de la acción del gobierno.

El Pacto contemplaba medidas dirigidas esencialmente a la generación, atracción y acumulación de factores productivos capaces de sostener un modelo de desarrollo basado en la calidad como elemento diferenciador y creación de empleo, en la aplicación del conocimiento a la producción como factor de multiplicación de la productividad, en el aumento del valor añadido regional como base de nuestro bienestar, y en la preservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio natural, cultural y social como clave de la sostenibilidad y del aumento de la calidad de vida. Todas estas medidas requerían de la Ordenación del Territorio para sentar las bases de este crecimiento.

Y de ello este Pacto fue uno de los primeros en conocer la futura Estrategia Territorial de Castilla La Mancha reflejada en el POT como elemento estratégico y estructurante desde donde gira toda la política de cohesión y vertebración del territorio. Dentro del POT los criterios de gobernanza política han estado presente desde sus inicios, básicamente en el POT se ha constituido una fase previa de análisis, diagnóstico y debate a través de mesas temáticas. Además participando dos paneles de expertos.

El Plan de Ordenación del Territorio de Castilla-La Mancha (POT “Castilla-La Mancha”) se regula en los artículos 18 y 32 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante TRLOTAU) y en los artículos del 8 al 12, 124 y 125 del Reglamento de Planeamiento de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (RP).

Se basa en la necesidad de establecer un modelo territorial de la organización racional y equilibrada del suelo y de los recursos naturales que procure la articulación, integración y cohesión de la Comunidad Autónoma, tanto interna como con el resto de España, y singularmente, con Madrid, Castilla León, Andalucía, Extremadura, Comunidad Valenciana, y Murcia.

Asimismo, deberá disponer las actividades y usos de manera que se optimicen las condiciones de vida en colectividad y se armonice el desarrollo económico social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección de los patrimonios arquitectónico, histórico y cultural. A tal efecto, el POT “Castilla-La Mancha” deberá cumplir las siguientes funciones:

a) Establecer los objetivos y criterios de coordinación general para la formulación del planeamiento municipal y, en especial, los dirigidos a la consecución de un equilibrio del sistema urbano, la adecuación de las reservas de suelo urbanizable (en función de la lógica de su transformación desde el punto de vista del desarrollo sostenible), y la ordenación racional del suelo rústico.

b) Determinar los objetivos de carácter territorial y los criterios de compatibilidad espacial que deban cumplir las actuaciones sectoriales de las diferentes Administraciones públicas y, en especial, del sistema de comunicaciones y transportes, infraestructuras energéticas e hidráulicas, y demás servicios públicos de carácter supramunicipal.

c) Dibujar previsiones espaciales precisas, incluso realizando reservas para dotaciones en cualquier clase de suelo, para actuaciones y proyectos de las Administraciones públicas o de interés regional.

Con este resumen inicial de objetivos comienza el proceso de información y participación ciudadana del POT Regional, en una fase previa a la configuración inicial y definitiva del Plan, que a fecha de hoy no ha visto la luz y es de nuevo uno de los objetivos primordiales de la presente legislatura.

Si bien es cierto que en la Fase de Aprobación Inicial la legislación no obliga a realizar consultas. No obstante, desde la Consejería de Ordenación del Territorio se consideró oportuno elaborar un avance del Plan sobre el que se puedan hacer aportaciones.

El proceso de participación consistió en la difusión a través de la web del POT www.potcastillalamancha.com, y el envío del documento en fase de avance a cada uno de los Ayuntamientos y a los agentes identificados que intervienen en el territorio de Castilla-La Mancha, con el objetivo de conocer su opinión y que estuvieran implicados en el proceso de toma de decisiones.

En paralelo un panel de expertos en ordenación del territorio para que, en el plazo marcado de un mes, hicieran igualmente sus aportaciones al Documento de Aprobación Inicial.

Esta fase previa de análisis, diagnóstico y debate supuso un primer pulso al estado social de la ciudadanía con respecto al nuevo instrumento de planificación física cuyo objeto principal es la ordenación integral de todo el ámbito de la Comunidad Autónoma sin sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico municipal o regional.

Se constituyeron 15 mesas temáticas con todos los grupos de agentes sociales e ellos involucrados participando y aportando ideas que posteriormente serían recogidas en el documento de aprobación inicial. Las 15 Mesas de Debate tuvieron lugar entre el 3 de diciembre de 2007 y el 11 de febrero de 2008, y la actividad se concentró entre la Presidencia de la Junta de Comunidades y la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. En éstas se trataron una amplia variedad de temas sectoriales y fueron invitados un nutrido grupo de representantes de agentes, organismos y/o instituciones con capacidad para transformar, aportar, decidir y/o actuar en el territorio.

El objetivo principal de la mismas era⁶¹: *“En primer lugar transmitir la potencialidad del POT Regional como herramienta de actuación territorial de consenso, coordinada con el resto de políticas sectoriales. En segundo lugar configurar el POT Regional como elemento de integración de las aportaciones de todos aquellos agentes que deseen colaborar con él. En tercer lugar, contrastar la información derivada del análisis preliminar del territorio con la información de primera mano de los agentes territoriales. Y por último, extraer una primera visión del Modelo Territorial Actual, de complementar los procesos de identificación de fuentes de información y la confirmación de retos, así valorados, por los agentes participantes”*.

Las temáticas versaron de Medio ambiente y paisaje, ciclo del agua, estructura del planeamiento urbanístico, desarrollo industrial y económico, equipamientos y servicios sanitarios, energía, infraestructuras del transporte y comunicaciones, transporte y logística,

⁶¹ Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial Castilla- La Mancha”, Fase de aprobación inicial: Versión preliminar para la información y participación pública, Volumen I : Bases y Estrategias, agosto 2009, pág. 4 y ss.

sistema agrario, desarrollo rural, desarrollos residenciales y vivienda pública, red de prestaciones educativas, abastecimiento y calidad de las aguas, patrimonio cultural y cultura y turismo.

El POT Regional estará basado en un análisis objetivo y consensuado con los agentes que intervienen en el territorio y las personas que lo habitan, extendiendo la participación ciudadana, más allá de los procesos reglados de exposición al público, a todo el proceso de elaboración.

El Plan de Ordenación del Territorio de Castilla-La Mancha, ha seguido la tramitación urbanística prevista en el TRLOTAU, así como la tramitación ambiental establecida en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

Tras el análisis y diagnóstico de la región, y el envío de la Versión Preliminar a los Ayuntamientos, con fecha 28 de septiembre de 2010, se aprobó inicialmente el POT “Castilla-La Mancha” y se sometió a información pública mediante anuncios publicados en el DOCM de 8 de octubre de 2010 y en dos periódicos de amplia difusión en la Comunidad Autónoma. La mencionada aprobación también se notificó expresamente a todos los ayuntamientos de la región y a otros organismos afectados, a lo largo del citado mes de octubre.

Tras el estudio y valoración de las alegaciones presentadas en la fase de información pública, quedó en el olvido y la única alusión recibida sobre el mismo desde la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda en Marzo de 2015 es que tras cuatro años de espera se están revisando los contenidos y alegaciones al POT “Castilla-La Mancha” para su aprobación definitiva y se espera que sea esta la legislatura definitiva donde vea la luz.

Los POT se basan en cuatro ejes estratégicos: 1.- La cohesión económica. 2.- la cohesión social, 3.- La cohesión ambiental. 4.-La Participación y Transparencia.

En este último punto se añade como líneas de actuación a seguir por el Gobierno Regional a través de la Consejería de Fomento con la concertación de decisiones en los niveles más apropiados, disponer de la mejor información existente en cada momento con un ciclo bidireccional de la misma, un seguimiento territorial y la gobernanza del territorio.

Este cuarto eje se basa en la generación de un marco de conocimiento, participación y debate para las administraciones públicas, las organizaciones privadas y la ciudadanía sobre las actuaciones con efecto en el territorio, para mejorar el nivel de gobernanza en Castilla- La Mancha, tal y como reza el avance del Plan.

En este sentido el eje pivota sobre las siguientes líneas de actuación⁶²:

1.- Establecer mecanismos y criterios de coordinación y cooperación de las diferentes administraciones públicas y los agentes privados:

a. Establecer los mecanismos de coordinación y negociación entre las diferentes administraciones públicas y entre los distintos instrumentos de planificación (el POT Regional y los POT subregionales).

b. Concretar instrumentos de coordinación y complementariedad con los Planes de Ordenación Municipal (POM) y el resto de políticas sectoriales que actúan sobre Suelos Urbanos existentes o en los entornos de los mismos, para la planificación de los espacios urbanos: usos ordenados, garantías de suministro de agua y energía, existencia de comunicaciones, densidades adecuadas, calidad de las zonas verdes, de equipamientos y dotaciones, etc.

c. Constituir cauces de participación y decisión municipal y ciudadana: fórmulas de toma de decisión (mesas de concertación) sobre aspectos territoriales y/o supramunicipales a nivel local que fomenten la solidaridad intermunicipal; cauces de participación municipal y ciudadana (foros, portales web, etc.) para opinar, valorar, proponer mejoras sobre los diferentes aspectos de ordenación del territorio que más puedan afectar a las personas; etc.

d. Establecer mecanismos de coordinación y negociación (convenios, comisiones, etc.) con otras Comunidades Autónomas: sobre políticas en cualquier materia que exijan visión suprarregional para abordarse, y sobre aspectos de ordenación del territorio en particular.

⁶² Plan de Ordenación del Territorio “*Estrategia Territorial Castilla La Mancha*”, Fase de aprobación inicial: Versión preliminar para la información y participación pública, Volumen I : Bases y Estrategias, agosto 2009, pág. 31.

e. Introducir protocolos de coordinación para la determinación de dotaciones y usos del suelo: suelo industrial, suelo rústico según actividades económicas, etc.

f. Agilizar trámites administrativos en temáticas variadas: creación de una empresa, concesión de licencias para realizar actividades diversas, etc.

2. - Disponer de la mejor información existente en cada momento: desarrollo de los instrumentos y los protocolos de colaboración entre los distintos órganos de la administración para mantener la información georeferenciada y actualizada en una base de datos común.

3. Garantizar el acceso al conocimiento sobre el territorio: creación de una base de datos territoriales que proporcione información objetiva; disponibilidad de cartografía especializada; creación de un sistema de seguimiento, evaluación y actualización del POT Regional; etc.

Esta nueva forma de ver nuestro suelo, la dimensión superficial de nuestra región, la escala y la novedad del Plan hacen imprescindible la colaboración de todos.

Conviene hacer un inciso aquí reseñando que Castilla- La Mancha ha pasado de un índice de transparencia global⁶³ de 62,5 en 2010, a 58,8 en 2012 a 83,8 en 2014, es decir ha mejorado en dos años un 29,8% pero a pesar de las medidas anteriormente explicadas goza de la nota más baja en 2014 en el área de transparencia urbanística y de ordenación territorial, debido entre otras razones a que aún está en fase de elaboración el POT y por el bajo control de los gases de efecto invernadero. Si bien es cierto que se sitúa en el global por encima de Comunidades como Madrid, Canarias y Murcia, ayudando sobre todo a conseguirlo el índice de transparencia de las relaciones con los ciudadanos y la sociedad.

Esto sirve como lección aprendida, pues como señala Ferrer Llorens⁶⁴ en lo que respecta a la transparencia en relación con el urbanismo y la ordenación del territorio “*debe de servir de base para que el ciudadano no sea una parte pasiva en relación con el Estado, sino que participe en las decisiones importantes y contribuya así a la consecución de un*

⁶³ Datos obtenidos de INCAU 2014. Transparencia Internacional. Vease <http://transparencia.org.es/>.

⁶⁴ Llorens Ferrer, M, “*El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico*”, Revista vasca de administración pública, Nº 97, Septiembre- Diciembre de 2013, pág 141 a 144.

Gobierno Abierto. La amplitud del concepto de transparencia incluirá los llamados derechos de tercera generación, que son fundamentalmente derechos encaminados a garantizar la información, la proximidad, la comprensibilidad y la simplificación, el dialogo y la participación pública. La necesidad de una administración urbanística abierta, informativa y transparente, cobra una especial relevancia en materia urbanística, por diversas razones: por la complejidad técnica y social de las decisiones urbanísticas en sede de planeamiento, por la potente capacidad del planeamiento urbanístico de delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo y porque el principio de transparencia constituye una garantía de legalidad urbanística, como mecanismo de control social de la amplia discrecionalidad administrativa”.

Por otro lado conviene reseñar en planificación ejecutiva los Planes y Proyectos de Singular Interés en lo que respecta a la Gobernanza territorial. Ambos dos elementos se recogen el TRLOTAU en los Arts. 18 bis y del 19 al 23 respectivamente, del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha (en adelante TRLOTAU) y en los artículos del 13 al 16 y del 126 al 129 del Reglamento de Planeamiento de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha (RP).

Los Proyectos de Singular Interés tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda.

Los Planes de Singular Interés tienen por objeto la ordenación y transformación urbanística del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del Municipio o Municipios en los que se asienten.

En dichos elementos el primer paso y más importante para la toma en consideración de los planes y proyectos de singular interés de iniciativa privada es la declaración de interés regional por parte del Consejo de Gobierno. Esto supone que como posteriormente veremos en este documento preliminar debe quedar clarificada la justificación de la utilidad pública y el interés social del proyecto, la relevancia socioeconómica del mismo, el ámbito de actuación, un previo informe de análisis económico de viabilidad previa, con repercusiones socio económicas del mismo y su adecuación o no al planeamiento vigente.

Es por ello que la Consejería de Ordenación del Territorio debe dar audiencia a los municipios afectados, a la confederación hidrográfica por el Art 16.1 de la Ley 12/2002 del Ciclo Integral del Agua, al órgano ambiental sustantivo para la emisión de su informe previo en esta fase tan incipiente del procedimiento

Dicho trámite se repite en caso de que se produzca la Declaración de Interés regional y la consiguiente aprobación inicial por parte de la Consejería de Ordenación del Territorio y vivienda. Se someterá a información pública por plazo de un mes mediante anuncio en el D.O.C.M y al menos en uno de los periódicos de mayor difusión. Simultáneamente se vuelve evacuar trámite al municipio o municipios afectados, si estos no son los promotores del proyecto. El informe municipal es vinculante cuando se refiere a proyectos de actividades terciarias o industriales.

Asimismo se solicita informe de nuevo a la confederación hidrográfica, organismos competentes en materia de depuración y saneamiento de aguas, a la autoridad ambiental, a patrimonio histórico artístico, etc.

Se trata de instrumentos que a pesar de impregnarlo de tintes de participación pública es más bien un proceso de concertación administrativa lo que conlleva. En dichos instrumentos se pierde, el nivel de participación pública alcanzado en los POT, si bien es cierto que al ser más operativos y tácticos que estratégicos, lo contenido en el POT ya ha sido ampliamente discutible en la fase de configuración previa y por ende estos elementos se encuentran ínsitos en lo establecido en líneas generales en el planeamiento territorial.

Ello no debe ser excusa, para que sobre todo en este momento en el que el POT se encuentra en fase de alegaciones y completamente paralizado, haya tenido que haber una reforma normativa que impregne estos instrumentos de una garantía participativa mayor a

la existente, pues lo que en ellos contienen actualmente es únicamente una participación directa de administraciones, algunas de ellas con emisión de informes vinculantes y otras preceptivos, pero sin una total visión aperturista de este proceso a la ciudadanía en general.

Para ir concluyendo se publica como medida pionera normativa, pues en la praxis había comunidades que alguna de las medidas contenidas en nuestro decreto se aplicaban, el Decreto 235/2010 de 30 de Noviembre donde se regulan las competencias y se fomenta la transparencia en la actividad urbanística. De hecho dicho texto normativo en materia de urbanismo y ordenación del territorio fue el precedente que sentó las bases en la administración regional para adelantarse a la normativa estatal en materia de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno.

En la presentación del mismo se establece que servirá de base para que en el urbanismo y en la ordenación del territorio se adopten las decisiones teniendo en cuenta opciones y preferencias de los ciudadanos a las que van dirigidas y se haga desde la cercanía representada por la transparencia y la participación, ya que son ellos los verdaderos protagonistas de las decisiones que atañen al futuro de las ciudades y pueblos de Castilla- La Mancha.

Con esta norma se pretende incorporar:

La obligatoriedad de que cualquier instrumento urbanístico promovido por promotores públicos o privados, deba acreditar el cumplimiento de los principios de transparencia y de participación en su tramitación.

- La creación de un sistema público general accesible desde internet de información sobre el planeamiento vigente.
- La regulación de los derechos de participación y consulta de los ciudadanos respecto de la ordenación territorial y urbanística, incluso mediante el ejercicio de la acción pública.
- Elaboración de informe de seguimiento de la actividad urbanística.

De hecho en el Título II del Decreto donde se regula La transparencia de la actuación de los órganos de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha en materia de ordenación territorial y urbanística, en su Art. 17.1 se establece que en la gestión y

desarrollo de la actividad de ordenación territorial y urbanística , actuará con transparencia y fomentará y asegurará la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses; asimismo velará por sus derechos de información e iniciativa.

En el 17.3 es donde se establece expresamente el derecho de los ciudadanos a:

- Obtener de la Junta información de los actos sobre la que esta realice en el ámbito de sus competencias en instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
- Utilizar ante la Junta cuantos cauces de participación se regulen en el seno de aprobación de dichos elementos.
- Obtener contestación de cualquier petición o consulta.
- Exigir cumplimiento de la normativa de ordenación territorial y urbanística incluso mediante el ejercicio de la acción pública.

Si bien es cierto que es comunidad pionera en la plasmación normativa de la transparencia en la actuación de los distintos órganos de la Junta en materia de ordenación del territorio y urbanismo y la participación ciudadana en ellos, se echa de menos una apuesta más firme en el establecimiento de la participación ciudadana en estos órganos.

Además supone un paso más en la apuesta firme de Castilla- La Mancha por la transparencia, ya que ha sido pionera en el fomento de la misma, publicando desde 2006 todos los acuerdos de las comisiones regionales y provinciales de Ordenación del Territorio y urbanismo.

Máxime además de tratarse de infraestructuras o transformaciones de suelo que en muchos casos pueden afectar al ámbito de más de una provincia. Por delante queda el reto inmediato de aprobación definitiva del POT y de dotar en la reforma de la LOTAU de elementos de mayor amplitud de participación ciudadana en el modelo de configuración del territorio.

Para finalizar con los elementos de ordenación territorial sobre los que se basa el criterio de gobernanza debemos añadir como un elemento participativo y voz de la ciudadanía en Castilla- La Mancha el derogado Consejo Económico y social creado por

Ley 2/1994, de 26 de julio, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha y vigente hasta el 29 de diciembre de 2011.

En la propia exposición de motivos de la citada ley se establece en uso de las competencias que tiene atribuidas, consciente de la importancia del establecimiento de un marco estable y permanente de diálogo, tanto de los agentes económicos y sociales entre sí, como de éstos con la administración regional, ha acordado promover la creación del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, el cual se configura como un órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma, cuyo fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Castilla-La Mancha.

Responde así esta Ley a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones sean oídas y sus planteamientos conocidos a la hora de adoptar decisiones que afecten a sus intereses. Las funciones del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha son entre otras la emisión de dictámenes de Anteproyectos de Ley que regulen materias económicas, sociales y laborales, Proyectos de Decretos Legislativos o Decretos que tengan especial transcendencia en los ámbitos económico y social de Castilla-La Mancha y Aquellos asuntos que, por su especial transcendencia en los ámbitos económico y social de la Comunidad Autónoma, le sean sometidos por las Cortes Regionales o por el Consejo de Gobierno, elaborar estudios o informes en el marco de los intereses que le son propios, formulando las recomendaciones o propuestas que considere oportunas y canalizar las demandas y propuestas de carácter socioeconómico provenientes de grupos de actividad económica y social en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

El Art 4 establece que el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha estará formado por 31 miembros, incluido el Presidente, de los cuales: Diez miembros formando el grupo primero, en representación de las organizaciones sindicales más representativas. Diez miembros formando el grupo segundo, en representación de las organizaciones empresariales más representativas Diez miembros formando el grupo tercero, como expertos de reconocido prestigio en materias económicas, sociales y laborales. Entre ellos existirá, al menos, representación de los sectores agrario, economía social, trabajadores autónomos, consumidores y usuarios y Administración Local. Los miembros de este grupo

serán designados por el Gobierno Regional, a propuesta de aquellas entidades, asociaciones e instituciones con incidencia en el ámbito económico y social de Castilla-La Mancha.

Dicho mecanismo de intervención de los agentes sociales en el marco normativo de la CCAA fue suprimido el 29 de diciembre de 2011, estableciendo que sus funciones podían ser plenamente asumidas a través de otros mecanismos que garantizaran la participación de los agentes sociales y económicos en la toma de decisiones, como el Observatorio Regional de Mercado. Hecho nada más lejos de la realidad, pues se trata de un órgano de composición de las distintas administraciones públicas formado por la titular de la Consejería de Empleo y Economía, que presidirá el Observatorio, además de representantes de las consejerías de Agricultura, Fomento y Educación, que nace en el marco de la Ley de emprendedores de 15 de diciembre de 2011 y donde el marco de dialogo social se ciñe por parte de la Consejería a la llamada a mesas temáticas de los agentes sociales en cuestiones puntuales que interesen.

De hecho pocas son las ocasiones en las que el Observatorio ha participado con claros tintes sociales en un proceso de dialogo colaborativo y codecisivo. Se recuerda una, cuya finalidad fue la elaboración del programa operativo FEDER 2014-2020, además únicamente con el fin de garantizar el Principio de Asociación que debe informar todo el proceso de elaboración de los Programas Operativos en este período de programación, tal y como establece el Reglamento sobre el Código de Conducta Europeo.

En este contexto, para la canalización de este proceso en Castilla-La Mancha se establecieron 4 Mesas de Participación Social por área temática en el marco del Observatorio Regional del Mercado, que se corresponden a los Objetivos Temáticos propuestos en el Marco Estratégico Común. Dichas mesas se han reunido en dos sesiones de trabajo, apoyando el proceso de la definición de la estrategia FEDER y FSE de la Región en la elaboración de los Programas Operativos a presentar por Castilla-La Mancha.

Con carácter previo a la celebración de cada una de las Mesas, se envió a cada participante un Documento de Trabajo que informaba sobre el marco de referencia de la creación de cada una de las mismas, el marco de participación de los socios, los objetivos perseguidos con su celebración, así como una descripción de la situación de referencia de cada una de las áreas temáticas analizadas en cada Mesa de Participación.

Volvemos sobre la reflexión anteriormente efectuada de que no cabe dejar sobre la voluntad política la configuración participativa en las políticas, planes, proyectos y programas de la ciudadanía. Debe existir elementos normativos que generen estos cauces de participación, incrementándose en determinados instrumentos hasta niveles codecisivos en las decisiones de planificación y administración de determinadas políticas públicas, sin que llegue a generarse temor en las administraciones a perderse por ello la autonomía gubernamental ante decisiones que implican un interés general, sino a que salgan más reforzadas las decisiones tomadas sobre la base del interés general.

En el ámbito de la planificación territorial, la tendencia debería ser a que a través de la introducción de elementos de gobernanza y participación pública en la configuración de los POT, se les dotará de fuerza vinculante en las determinaciones generales, que hicieran al municipio adaptarse a este planeamiento que permite la cohesión territorial y que además ha sido elaborado por toda la sociedad incluido las propias instancias municipales.

Para terminar y por resumir todas las ideas aquí reflejadas, simplemente citar a Farinos⁶⁵: *“La territorialidad ya no se interpreta como el mero resultado del comportamiento social sobre el territorio sino como el proceso de construcción del mismo”*.

2.2.1 LA DEFINICIÓN Y POSITIVIZACIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.

La Conferencia Europea de ministros responsables de ordenación del Territorio (CEMAT), auspiciados por el Consejo de Europa en 1983, adoptó la Carta Europea de Ordenación del Territorio, declaración de principios que a pesar de la vaguedad de sus términos se ha convertido en punto de referencia doctrinal y jurisprudencial. De esta manera en la carta se define Ordenación del territorio como *“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”* y la considera *“una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*. La Carta tal y como señala

⁶⁵ Farinos, J, *“Gobernanza Territorial para el Desarrollo sostenible; Estado de la Cuestión y Agenda*, Boletín de la A.G.E, Nº 46, 2008, pág. 16.

Menéndez Rexach⁶⁶ *“tiene una clara visión antropocéntrica, porque su último objetivo es la mejora de la calidad de vida, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”*.

Además a la carta se le imprimen caracteres de gobernanza, insistiendo en el carácter democrático y participativo que ha de tener la planificación territorial en su función coordinadora de las distintas políticas sectoriales.

En el Derecho comparado tampoco es fácil encontrar una definición clara de ordenación del territorio, es por ello que se distingue según Hildenbrand⁶⁷ dos concepciones de la ordenación del territorio en Europa, *la primera la entiende en el sentido de planificación física a escala regional y subregional con el objeto principal de la coordinación de los aspectos territoriales y de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal. La segunda concepción liga la ordenación del territorio estrechamente con la planificación económica y social y los objetivos de la política de desarrollo económico regional. La primera concepción es la mayoritaria y se aplica en Alemania, Austria, Suiza, Italia, España y Portugal. La segunda es típica del aménagement du territoire francés pero hasta cierto punto también está presente en el Regional Planning en el Reino Unido”*.

Debemos añadir, si bien se ha analizado al principio de este capítulo, la línea marcada años atrás en desarrollo metropolitano europeo, que salta por primera vez a la regulación territorial, incorporando no solo los valores de núcleos de población, e infraestructuras locales y territoriales sino el concepto de áreas de influencia de varios municipios o incluso de varias regiones o provincias en aras a conseguir un planeamiento supramunicipal y una ordenación que garantice un desarrollo sostenible, una red de infraestructuras eficiente, favorecimiento de economía globalizada con generación de empleo y cohesión social y territorial.

⁶⁶ Menéndez Rexach, A y Otros, *“Manual de Urbanismo”*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2001. Pág. 34.

⁶⁷ Hildenbrand Scheid, A, *“Política de Ordenación del Territorio en Europa”*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y transportes, Sevilla, 2002, Pág. 33.

Es el concepto que Elinbaum⁶⁸ señala como de “*ciudad región definiéndose como el flujo de bienes, personas e información que configura las regiones urbanas funcionales, adoptado desde mediados de los 50 en Londres y París y en España se incorpora en los años 80 en Barcelona*” y que es la predecesora de todos los instrumentos de ordenación territorial que hoy se están desarrollando a distintos ritmos en las CCAA y su engendro son los planes de ordenación del territorio y los planes territoriales sectoriales.

Es decir el sentir de la interrelación global supramunicipal en aras a la cohesión y a un desarrollo sostenible y eficiente de los modelos territoriales individuales fue avezado en Londres, París y posteriormente Barcelona, resolviendo a través de planes territoriales algunos con determinaciones vinculantes como los de la Isla de Francia y el de Barcelona y otros más estratégicos como el de Londres en aras a implementar criterios de gobernanza en los mismos y a inducir un modelo relacional supralocal, que reequilibre las actividades económicas y vertebrase las infraestructuras y dotaciones públicas.

En lo que la gobernanza se refiere por ejemplo en el modelo de Londres ya se avanza en 1956 técnicas como las que posteriormente hemos aplicado en España casi 40 años después, si bien es cierto debido en parte a nuestra situación política anterior “*Entre los actores protagonistas que se prevén en el Plan, por ejemplo cabe mencionar, a las diferentes agencias locales, las cámaras de comercio, los grupos inversores, los fideicomisos y diversas organizaciones no gubernamentales. Especialmente se pretende involucrar a diversos grupos voluntarios y comunitarios públicos y privados, para aumentar la autonomía financiera de Londres, simplificando los métodos de distribución de las subvenciones del gobierno central. Asimismo, se pretenden innovar las técnicas de financiación, como el impuesto sobre las zonas de desarrollo acelerado, permitiendo que los futuros ingresos fiscales se inviertan en infraestructuras locales y la renovación urbana*”.

Incluso estos modelos ya incorporaban instrumentos mixtos de ordenación y gestión supramunicipal similar a nuestros Planes y Proyectos de Singular Interés actuales, como las

⁶⁸ Elinbaum, P, “*La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas*” Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013, pág. 59 y 64.

previstas en el Esquema Director de la Región de Francia, que preveía como establece también Elinbaum⁶⁹ *“no solo se identificaban áreas de oportunidad sino que además se las jerarquiza como áreas de intervención prioritaria, los denominados territorios estratégicos estructurantes para el desarrollo regional. En cada una de las áreas de intervención prioritaria se prevé la ejecución de actuaciones estratégicas como, por ejemplo el Arc Express, un bypass ferroviario que articula las redes de servicios de alta calidad del centro de Paris y sirve a las áreas periféricas susceptibles de acoger importantes desarrollos urbanos”*.

Esta realidad ya está muy presente en España, definiendo unas consecuencias claramente establecidas por Vaquer Caballería⁷⁰ a las que debemos enfrentarnos en el SXXI y donde juega un papel importantísimo las políticas sectoriales de evaluación ambiental para modular un entorno cada vez más globalizado e interdependiente que modula las relaciones socio-económicas y políticas actuales *“existen 83 grandes áreas urbanas (entendiendo por tales mayores de 50.000 habitantes) que agrupan un total de 744 municipios en los que viven más de 30 millones de habitantes, es decir el 76,8% de la población. De las 83 grandes áreas urbanas, solo 19 abarcan un solo término municipal, mientras que las 64 restantes están compuestas por varios municipios que conforman auténticas aglomeraciones urbanas. Así por ejemplo el área metropolitana de Madrid comprende 52 municipios, la de Barcelona 165, la de Valencia 45, la de Sevilla 24 y la de Bilbao 35. Puede concluirse, pues que el fenómeno urbano ha adquirido una clara dimensión plurimunicipal. Que trae importantes consecuencias como que gran parte de la población habita en ciudades o áreas urbanas que traspasan las lindes de un término municipal, lo que impide que sus dotaciones o servicios sean ordenados y gestionados eficazmente por un solo municipio. En segundo lugar la explosión urbana muchas veces se asemeja a una bomba de racimo que impacta sobre una miríada de pequeños municipios en ocasiones inconexos...que las más de las veces, carecen de experiencia, conocimientos y*

⁶⁹ Elinbaum, P, *“La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas”* Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013, pág. 66.

⁷⁰ Vaquer Caballería, M, *“El Urbanismo supramunicipal: Su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites”*, Revista Digital de Derecho Administrativo, N°7, Segundo semestre, 2012, pág 120-121.

medios para hacerle frente. En tercer lugar los municipios que forman parte de las grandes áreas urbanas tienden a especializarse social y funcionalmente: concentración de servicios en la almendra central y de grandes equipamientos en el extrarradio...Y en cuarto lugar las grandes aglomeraciones producen contaminación y residuos que se liberan o gestionan en municipios del suburbio o del exterior, lo que dispersa la antropización por grandes superficies del territorio, en las que se diluye la separación campo-ciudad y aumenta su interdependencia”.

2.2.2 PRIMERAS REFERENCIAS A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. POSITIVIZACIÓN CONSTITUCIONAL. CONFUSIÓN ENTRE ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS URBANISMO

El término de ordenación del territorio es relativamente reciente en la doctrina científica española, pudiendo remontarse su origen en 1960.

Morell Ocaña⁷¹ establece que “*la ordenación del territorio es más que una política concreta el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas por su importancia y por su tendencia a visiones generalistas podemos destacar dos: la urbanística y la del desarrollo económico. En cualquier caso la política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y uncir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando estas convertidas en planificaciones de carácter sectorial*”.

La CE positiviza de facto la materia en su Art 148.1 al establecer la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda entre aquellas competencias de las cuales las CCAA pueden asumir competencias plenas.

El problema se sitúa en el alcance competencial y por ende ejecutivo de los términos de ordenación del territorio y urbanismo.

En estos contornos competenciales difusos que posteriormente pasaran a ser analizados, no se puede olvidar que la plenitud de la función legislativa que a las CCAA corresponde en la materia de urbanismo no autoriza a desconocer la que con el mismo carácter viene reservada al estado en virtud del 149.1 de la CE. Además hay que añadir que

⁷¹ Morell Ocaña, L, “*Estructuras locales y ordenación del territorio*”, IEAL, Madrid, 1972. Pág. 29.

la competencia autonómica en urbanismo ha de coexistir con las instituciones estatales que se ostentan en virtud del Art. 149.1 cuyo ejercicio puede condicionar estas competencias sobre todo en virtud de la ordenación económica y de la propiedad privada.

La ordenación del territorio se define como una función pública, independiente y autónoma, pero de coordinación y base de recepción de otras políticas sectoriales, que tiene por objeto la conformación de un territorio implicando la planificación y coordinación de las actuaciones de los poderes públicos en cuanto afecten al uso de los recursos naturales. Función que no puede considerarse exclusiva de ninguna administración pública porque el suelo es un bien físico cuyo deslinde natural no se ajusta a fronteras físicas.

Es decir el Art 148.1.3. no alude a una efectiva ordenación territorial global sino como la simple ordenación de los recursos naturales de un territorio sobre los que coexisten varias administraciones con competencias distintas sobre esos recursos.

Por tanto la competencia sobre ordenación del territorio tiene la finalidad de formular directrices de políticas globales, con el fin de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por el resto de administraciones.

En el derecho positivo vigente en España del cual han bebido de los principios de la Carta Europea en el epígrafe anterior reseñada, todas las legislaciones autonómicas como posteriormente analizaremos, los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio aparecen como materias diferenciadas, susceptibles de ser asumidas por las CCAA, a través de sus Estatutos de Autonomía y el urbanismo las entidades locales a través de la Ley de Bases de Régimen local y de nuevo las CCAA a través de su Estatuto Autonomía. Sin embargo el contenido y la frontera delimitadora entre una y otra no están nada clara.

Se debe probablemente a que ambas disciplinas beben del tronco común de la ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 en el que en el Art 1 se refleja que el objeto de dicha legislación es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.

Es por ello que en nuestra tradición legislativa la materia ordenación del territorio venga coligada al urbanismo con la finalidad de establecer las directrices básicas que contengan la toma de decisiones en la utilización y uso del suelo y que contribuya a

armonizar y a garantizar la coherencia con el planeamiento municipal, con el fin de aunar sinergias y coordinar políticas de utilización racional de recursos y sinergias entre distintas entidades locales

Si parecía que la confusión competencial entre ordenación territorial y urbanismo quedaría despejada al establecerse en la CE como dos materias separadas, renace de nuevo en algunas Sentencias del Tribunal Constitucional pero con fuerza en la importante Sentencia 61/1997⁷² que olvida por completo el término ordenación territorial focalizándose únicamente en la materia urbanismo. De esta forma señala al establecer el límite entre las competencias estatales sectoriales y la competencia de las CCAA en materia de urbanismo *“tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y del cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio a la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas no se puede configurar el modelo de urbanismo que las CCAA y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales. Hay que distinguir pues entre aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad y de las que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que en sentido amplio regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad (ámbito que queda fuera del citado precepto constitucional”*.

La primera sentencia que a bordo de manera más exhaustiva la ordenación de territorio fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 sobre la Ley de Costas en su F.J. 1b), que a su vez cita la Sentencia 77/1984 que en su fundamento jurídico segundo, establece que *“la ordenación del territorio tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, añadiendo que esa competencia exclusiva de las CCAA, no puede impedir al estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas.”*

⁷² STC 61/1997 de 20 de Marzo, Recursos de Inconstitucionalidad nº 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990 2.487/1990 y 2.488/1990, Fundamento Jurídico 9 b.

De esta manera la ordenación del territorio queda definida en los primeros albores jurisprudenciales de este concepto como una política, y además de enorme amplitud, más que una concreta técnica. Queda reflejado a su vez de este modo como hemos visto en la Carta Europea de Ordenación del Territorio al establecer el concepto de ordenación como expresión espacial de la política, económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

Conviene también añadir la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1994, de 10 de Febrero de resolución de Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 3/1987 de la Comunidad de Murcia sobre Protección y armonización de diversos usos del mar Menor en el que en su fundamento jurídico tercero, precisa que: *"el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo"*.

Por tanto en la citada sentencia y tal y como dispone Menéndez Rexach⁷³ se configura claramente la competencia de ordenación del territorio como una competencia de coordinación de las actuaciones de todas aquellas entidades públicas que inciden sobre él, vinculando con toda naturalidad a esa materia la planificación. Como técnica típica para la consecución de los objetivos de ordenación del territorio.

Pero se sigue considerando instrumentos de ordenación tanto los territoriales como los urbanísticos sin denotar la diferencia existente entre ellos.

Por ultimo cabe hacer referencia a la Sentencia 28/1997 de 13 de Febrero de resolución de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en torno a las Leyes del Parlamento Balear 1/1983 de Ordenación y Protección de las Áreas Naturales de especial Interés y 3/1984 de declaración de un espacio como Área Natural de Especial Interés declarando que: *"la carencia de competencias específicas sobre medio ambiente, sin embargo no impide que en el marco de las competencias sobre ordenación del territorio se regulen aspectos del mismo con una finalidad preponderante de protección del espacio natural, particularmente cuando, como aquí es el caso, se trata de conseguir*

primordialmente mediante técnicas urbanísticas, materia en la que la comunidad autónoma posee competencia exclusiva. La Ley en cuestión, en efecto no pretende abordar una protección integral de determinados espacios naturales, previniendo toda suerte de agresiones externas sino muy singularmente su protección desde la perspectiva de la expansión urbanística, en una actuación característica de la ordenación del territorio y con particular recurso a las categorías básicas de la ordenación del Urbanismo, materias ambas que, como ha dicho, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ostento desde su inicio competencia exclusiva⁷⁴".

De nuevo se vuelve añadir la confusión de los términos urbanismo y ordenación del territorio pues la sentencia en el mismo fundamento jurídico establece que las disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo, por lo que han de encuadrarse en el título competencial relativo a la ordenación territorial y urbanística.

Como rasgos comunes a estas sentencias se establecen que el Tribunal Constitucional ponen en estrecha conexión a las materias de ordenación del territorio y urbanismo, refiriéndose continuamente a ellas como si fueran objeto de un mismo título competencial, al menos cuando se trata de contraponerlas a otros títulos competenciales de incidencia territorial. Frente a estas competencias que inciden sobre el territorio pero que no forman parte de la competencia específica de ordenación, el rasgo distintivo, es que ésta última faculta para establecer una política global que permita conjugar el número de actuaciones públicas o privadas que tienen una proyección espacial.

La competencia de ordenación del territorio es primariamente una competencia de coordinación, que tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, objeto erróneo, si bien las mismas sentencias lo expanden al concepto de urbanismo.

⁷³ Menéndez Rexach, A, "Coordinación de la Ordenación del Territorio con diversas políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", Revista Documentación Administrativa, nº 230-231, Pág. 245 a 247.

⁷⁴ Sentencia 28/1997 de 13 de Febrero de resolución de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en torno a las Leyes del Parlamento Balear 1/1983 y 3/1984. Fundamento Jurídico Sexto b).

Quizás tal y como establece Menéndez Rexach⁷⁵ *“el resultado al que conducen estas sentencias este condicionado por la perspectiva que adopta el Tribunal Constitucional para resolver el problema jurídico que se le plantea de articulación de competencia autonómica de ordenación del territorio y (urbanismo) y las derivadas de otros títulos competenciales . En esta dialéctica el Tribunal vincula siempre la ordenación del territorio y el urbanismo hasta reducirlos a un mismo título competencial, en contraposición a las otras competencias concurrentes”*.

Por tanto podemos definir dos conceptos de ordenación territorial:

En sentido amplio la podemos definir como el conjunto de políticas de los poderes públicos que conducen al equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio. Esta expresión no se identifica con una competencia específica sino que se lleva a cabo a través de títulos competenciales de diferente amplitud unos generales cuya competencia corresponde al estado como la Planificación Económica, Medio Ambiente, otros cuyas competencias residen en las CCAA como la ordenación del territorio y otros cuyas competencias residen en los Municipios como el Urbanismo, otros específicos cuyas competencias pertenecen al estado como las obras publicas de interés general, carreteras, ferrocarriles, puertos, etc. y otros a las CCAA como industria, obras públicas de interés autonómico etc.

En sentido estricto la ordenación del territorio se identifica como una competencia específica aunque de alcance general u horizontal, que corresponde a las CCAA. Pero esta competencia de Ordenación del Territorio está condicionada por encima por las que corresponden al Estado y por debajo por las que corresponden a las Corporaciones locales⁷⁶.

Es pues una competencia que, en sustancia va ligada a la coordinación, que corresponde a las CCAA, si bien tiene como límite el respeto a las competencias estatales y de autonomía local garantizadas en la CE, como se establecerá en los siguientes apartados.

⁷⁵ Menéndez Rexach, A y Otros, “*Manual de Urbanismo*”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2001. Pág. 41.

2.2.3 POSITIVIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN CASTILLA LA MANCHA: LOTAU.

La mayor parte de las CCAA, en ejercicio de su competencia exclusiva en esta materia han promulgado leyes de ordenación del territorio.

Todas estas leyes parten del concepto amplio de ordenación del territorio devengado de la Carta Europea y en consecuencia buscan tres objetivos primordiales: a) Mejora de la calidad de vida, b) gestión responsable de los recursos naturales y del medio ambiente, c) utilización racional y equilibrada del territorio. Junto con estos objetivos diseñan cada legislación autonómica la regulación y el contenido de instrumentos de ordenación (planes, programas, directrices) e incluso mixtos con la propia gestión (proyectos, actuaciones, planes de interés regional) que sirven como marco de referencia y actuación de las diferentes políticas públicas con incidencia territorial.

La legislación dictada por las CCAA parte todas ellas de una ordenación del territorio con sucesivos niveles de concreción que alcanzan desde todo el territorio regional hasta el nivel municipal, admitiéndose la posibilidad de planes territoriales parciales de ámbito supramunicipal. En muchos casos a los instrumentos de ordenación del territorio frente a los del ámbito municipal se les suele llamar de ordenación del territorio frente a los urbanísticos, aunque esta distinción no pasa de tener un valor descriptivo o semántico como ahora analizaremos, porque los de ordenación del territorio pasan a tener una función urbanística y los municipales ordenan también el territorio aunque sea a menor escala.

El ordenamiento de la ordenación territorial en la CCAA de Castilla- La Mancha, está integrado en la norma institucional básica de la CCAA, como es el Estatuto de Autonomía aprobado por la LO 9/1982 de 10 de Agosto.

El Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha en su Art. 31.1.2 la incluye como competencia asumida en términos de exclusiva, es decir, plena de la función legislativa sobre la entera materia y comprendiendo íntegramente a su vez la función ejecutiva

⁷⁶ Sentencia 149/1991. Fundamento Jurídico Primero b) *"no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia CE reserva al Estado, aunque el uso que este haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio"*.

Castilla- La Mancha se integra dentro del grupo de comunidades autónomas que han optado por regular el gobierno del territorio en un único texto conjunto. De esta manera se establecía en la Exposición de motivos de la primigenia LOTAU en la redacción de la Ley 2/1998 de 4 de Junio, que quedo derogada por el Texto Refundido desproviniendo de un parámetro adicional de interpretación útil a los operadores jurídicos, que declaraba expresamente *“tiene por objeto regular la ordenación del territorio y la ordenación de la actividad urbanística y desde el entendimiento de ambas no como dos materias distintas. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el gobierno del territorio exige una política, con entera independencia de la pluralidad de competencias que deban contribuir a hacer ésta posible. El gobierno del territorio se traduce, pues y desde la perspectiva de la dinámica de los poderes públicos, en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras”*.

De esta manera la Ley configura el conjunto de instrumentos que sirven para ordenar estas dos materias, a la vez que asigna las competencias para su empleo y actuación a la Junta de Comunidades, o bien a los municipios, ponderando los intereses de las distintas colectividades a los que unos y otros sirven, y en todo caso asegurando el contenido de la autonomía de estos últimos. Todo ello y siguiendo a Martínez Cardeli⁷⁷ *“bajo las premisas de lo que suponga el verdadero interés regional, es decir, el modelo socioeconómico y poblacional de lo que suponga el desarrollo urbano y su conexión con el resto de municipios, el respeto a la autonomía municipal con la salvaguarda de la política global territorial y la puesta en juego de los principios de colaboración, cooperación y coordinación de todas las administraciones involucradas”*.

Imbricación de las dos políticas que no ha estado nunca exenta de toda crítica pues como señala Magan Perales⁷⁸ *“la LOTAU dedica proporcionalmente pocos artículos a la*

⁷⁷ Martínez Cardeli, A. y otros. Dir. Sánchez Goyanes E, *“Capítulo VI: Ordenación y coordinación territorial en la LOTAU en Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha”*, La Ley, Madrid, 2006, Pág. 169.

⁷⁸ Magan Perales, J.M.A, *“Capítulo VI.: Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.: Disposiciones Generales en Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla La Mancha”* Aranzadi, Pamplona, 2009, Pág. 222.

ordenación del territorio y muchos a la ordenación urbanística. Incluso a veces parece confundir una cosa con la otra. La primera en la frente el Art. 1 del TRLOTAU después de establecer como objeto de la presente ley la regulación de la ordenación del territorio y de la utilización del suelo añade como fin de esta regulación el aprovechamiento urbanístico, con lo que rompe todas las esperanzas contenidas en la Ley, y las continua rompiendo en su Art. 2 cuando habla de la actividad urbanística, y en el Art. 3 cuando habla de los bienes a cuya tutela sirve la actividad urbanística, como si se tratara únicamente de una Ley urbanística más de las que ha conocido nuestro país”.

A ello se añade que si bien es cierto que el Art. 2 del TRLOTAU define que se entiende por actividad urbanística, la ordenación del territorio queda definida en un segundo rango en el Art. 6 del Reglamento de Planeamiento aprobado por el Real Decreto 248/2004, de 14 de Septiembre, en adelante RP, que establece que tienen por objeto la organización y planificación estructural del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, mediante el establecimiento de determinaciones, de carácter vinculante u orientativo, reguladora de los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo con trascendencia supramunicipal y formalizados en los correspondientes instrumentos.

Por ello la administración autonómica encargada de la ordenación territorial así como la local encargada de la ordenación urbanística, inciden sobre el mismo recurso, territorio, y están condenadas a encajar a la perfección pues son piezas de un mismo puzzle.

En este sentido la Exposición de motivos de la Ley 2/2009 de 14 de Mayo de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por el que se reforma el TRLOTAU, establece que *las políticas de suelo y vivienda deben, inexcusablemente, ir de la mano. Ciertamente, que las políticas de suelo no tienen como único objetivo el de la producción de suelo residencial, debiendo tener una perspectiva omnicomprendensiva de todos los usos que deben integrarse en la ciudad...”*

La articulación de los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística se basa en la legislación Castellano-Manchega fundamentalmente como hemos establecido anteriormente en criterios de extensión territorial y de especialidad. Por ello, encabezando el artículo 17 del TRLOTAU se sitúan los planes de incidencia supramunicipal, y dentro de

estos en primer lugar los Planes de Ordenación Territorial, sean integrales o sectoriales, encargados de velar por una ordenación y organización racional del territorio. Y en segundo lugar los Planes de singular interés, de reciente creación, como instrumentos operativos de actuaciones urbanizadoras de marcado carácter supramunicipal.

Seguidamente y sin encontrar sentido alguno a esta nueva categoría se mencionan como instrumentos territoriales y urbanísticos de apoyo al planificador y quedan insertos en ellos los Proyectos de Singular Interés, como instrumentos operativos que amparan la ejecución de actuaciones con una evidente proyección física o funcional supramunicipal.

Esta nueva categoría de “instrumentos territoriales y urbanísticos de apoyo al planificador”⁷⁹, no ha quedado exenta de polémica⁸⁰, pues puede interpretarse que en lugar de ser instrumentos de ordenación territorial o urbanística son meros instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento o bien como categoría intermedia entre los instrumentos de ordenación y gestión, postura esta última que connota bastantes rasgos de los instrumentos mixtos de planeamiento y gestión. Prueba de ello es al igual que en los PLSI su eficacia normativa directa, remarcando el potencial del proyecto de singular interés frente al planeamiento municipal aprobado, obligando al POM a adaptarse a las determinaciones en ellos insertas a través de la modificación o revisión y clasificar suelo, actividad tradicionalmente enmarcada dentro del planeamiento general municipal.

Esta ubicación ha hecho que se tienda a enumerar entre la doctrina *a los PSI y a los PLSI*⁸¹, como instrumentos típicos de ordenación territorial cuando la realidad es que no es

⁷⁹ El Dictamen del Consejo Consultivo 55/2010 de 5 de Mayo sobre Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, Consideración VI apartado I, establece que hay una discrepancia terminológica en el encuadramiento de la regulación más detallada de los proyectos de singular interés y que “*podría mitigarse si en las titulaciones dadas al capítulo II “Planes Supramunicipales”, al Capítulo III “ Los planes Municipales” y a la sección 2º de este último “Los Planes de Desarrollo y los Complementarios”, todos ellos del Título III se incluyeran referencias a los mencionados instrumentos de apoyo al planificador, ya que con la sistemática que presenta el TRLOTAU sometido a Dictamen en dichos capítulos y Secciones se están acogiendo artículos relativos a dicha clase de instrumentos , que no son propiamente planes”*.”

⁸⁰ Corchero, M. y Otros., “*Capítulo VIII: Planificación territorial y urbanística integrada: Derecho Urbanístico de Castilla La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, Pág. 372.

⁸¹ Es una novedad de la 2/2009 Ley de Medidas Urgentes en materia de vivienda y suelo en Castilla La Mancha. Nacen con la vocación de paliar el abuso o mal uso hecho en muchas ocasiones de los PSI, como figuras de actuación edificatoria del objeto que lo comprende y no de un ámbito más general o extenso, que

tan evidente que sean instrumentos que puedan calificarse como al menos de “típicos” de la ordenación del territorio. Quienes se esfuerzan en ello esgrimen entre sus argumentos que se ha de ubicar al PSI como un instrumento de ordenación territorial para no vulnerar la autonomía municipal sobre todo cuando los PSI obligan a los POM a adaptarse al contenido de aquéllos (artículo 19.1 LOTAU), de la misma manera se alude a los PLIS en la disposición adicional segunda que en el apartado 1 in fine al definir que es un plan de singular interés termina por matizar que su aprobación definitiva supone la correspondiente innovación del planeamiento supramunicipal.

No obstante, ni el título legitimador es exactamente ése, ni tampoco los PSI son instrumentos propios y exclusivos de la ordenación territorial (aunque el artículo 7 del Reglamento de Planeamiento los haya calificado así) de la misma forma que tampoco lo son los PLSI. Esta confusión nace de la propia filosofía del TRLOTAU. Recordemos que la misma adopta una filosofía monista entendiendo la ordenación del territorio y el urbanismo como una única materia.

Partiendo de esta concepción monista se puede afirmar que “la ordenación del territorio y el urbanismo son competencias públicas que se integran dentro de una concepción más amplia que se podría llamar “*gobierno del territorio*” entendiendo la ordenación del territorio como lo supramunicipal y el urbanismo como el ámbito municipal”⁸².

El artículo 7 del RP ha calificado a los PSI, como instrumento de ordenación territorial, y el TRLOTAU en el Art 17 no lo ha tenido tan evidente y muestra de ello es que quedan insertos tras la Ley 2/2009 dentro de la categoría de instrumentos territoriales de apoyo al planificador.

Posteriormente además el TRLOTAU, dentro de su capítulo Segundo los Planes e instrumentos supramunicipales, y comienza regulando en el Art 18 los POT, un 18 bis

se predica de extensas actuaciones urbanizadoras con clara incidencia supramunicipal, en las que cabe encajar a los PLSI.

⁸² Martínez cardeli, A., y otros. Dir. Sánchez Goyanes E., “*Capítulo VI: Ordenación y coordinación territorial en la LOTAU en Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha*”, La Ley, Madrid, 2006, Pág. 169.

donde se refleja la única alusión normativa los PLSI, ya que no están regulados en el Reglamento de Planeamiento, y posteriormente en el Art 19 los Proyectos de singular interés.

La Ley opta por la imbricación de las políticas de ordenación del territorio y la urbanística, mediante un sistema común de planificación en el que se integren el mayor número de intereses relativos al uso del espacio territorial. La integración resultante de esta amplia consideración se obtiene mediante la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la correlación de los distintos intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio.

Ello se evidencia en primer lugar, en la definición de un nivel de planificación supramunicipal constituido por un lado por los POT, con la función de velar por una ordenación y organización racional del territorio y por otro los PLSI y PSI como instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones urbanizadoras o edificatorias dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal. Y en segundo lugar, en la definición de la impronta municipal de la ordenación urbanística, articulada sobre dos escalafones el de planeamiento general y el planeamiento de desarrollo o de mejora.

De la misma forma otra característica que denota que el legislador no tuvo claro el encuadrar la figura de los PSI dentro de los instrumentos de ordenación territorial se reconoce al potenciar como característica propia de los instrumentos territoriales la potestad de iniciar y aprobar su tramitación residiendo siempre en la administración pública, mientras que en los instrumentos urbanísticos la iniciativa para promoverlos puede ser también privada. Pues bien, los PSI, al igual que sucede con muchos instrumentos urbanísticos, puede ser promovido por iniciativa privada.

Por el contrario y en lo referente a los PLIS, aun tendremos que esperar a la actualización del Reglamento de Planeamiento a ver que trato reciben, aunque la LOTAU ya apunta a diferencia de los PSI que deben ser de iniciativa pública, pudiéndose considerar por algún sector doctrinal que con ello se veta la posibilidad a empresas públicas, pues éstas están catalogadas dentro del Sector público pero no de la administración pública.

Lejos de la realidad las empresas públicas al servicio del interés general, conformadas mayoritariamente por capital público y cuya funciones de control y dirección se ejercen desde la administración de la que dependen, serían si cabe el instrumento optimo por el que promover un PLSI, a través de una encomienda de la Consejería con competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En esta somera calificación provisional de los PSI, se aprecia el potencial de los Proyectos de Singular Interés. Sin embargo, pese a ello y llevar ya casi quince años desde la aparición de esta figura en el TRLOTAU no se ha producido en Castilla-La Mancha ningún estudio ni publicación al respecto de este instrumento que ayudase a entender su regulación y finalidad.

De ello los detractores de esta figura auguran el nacimiento de los PLSI, como remedio o medida del abuso indiscriminado que se ha hecho de esta figura en los últimos años, con intervenciones urbanísticas en el territorio bajo el amparo de las competencias de ordenación del territorio, cuando si bien cabe a mi modo de ver supone un instrumento de sistemas de ordenación del territorio desarrollados y maduros, que bien usado sirve como instrumento catalizador de las políticas vertebradoras de la ordenación territorial.

3 INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANISTICA. RESPETO AL PRINCIPIO DE AUTONOMIA MUNICIPAL.

3.1 UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUTONOMIA.

“Asistimos a una tendencia de progresiva acumulación de facultades urbanísticas por parte de las Comunidades Autónomas. Facilita esta tendencia primera y fundamentalmente la Ordenación del Territorio. Se está manifestando un interesante aunque discutible fenómeno de expansión de la ordenación del territorio a costa del urbanismo. Cada vez de forma más frecuente, la clave de muchos regímenes urbanísticos se encuentra en las disposiciones de la legislación territorial. La Comunidad Autónoma, directamente, en el marco del planeamiento supramunicipal, de ordenación

territorial vincula al planeamiento urbanístico local y desplaza sus contenidos.” Santiago González- Varas Ibáñez⁸³.

Tal y como señala el Profesor Santamaría Pastor⁸⁴ “*Esta categoría se nos presenta enormemente problemática en el momento de su definición. De una parte por la diversidad de posturas doctrinales sobre su contenido y de otra, porque la Constitución, y en general nuestro sistema normativo, emplean el termino respecto de entes y órganos muy diferentes, para los que no tienen la misma significación*”.

La noción de autonomía viene a significar la idea de distribución de los poderes públicos, los cuales no son monopolizados por el Estado, sino que se distribuyen entre las diversas instancias territoriales del mismo, distribución que no es material, sino funcional, es decir, que no supone la atribución a cada tipo de ente de materias o sectores de intervención completos y en bloque, sino confiriendo a cada nivel territorial distintas potestades públicas sobre una misma materia.

Los poderes públicos que se distribuyen son poderes limitados, acotados y constitucionalmente garantizados. Están acotados por los intereses del escalón territorial superior, además de por la prevalencia de los principios de unidad y cooperación que han de presidir toda actuación de los mismos.

Se encuentran constitucionalmente garantizados, ya que la Constitución ha establecido un sistema de organización territorial que ha de ser mantenido de suerte que la atribución de competencias a los diversos escalones territoriales le permitan mantener su identidad, definida como el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución⁸⁵.

De esta manera el Art. 137 de la Constitución, que constituye uno de los principios generales del ordenamiento jurídico, establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas

⁸³ González – Varas Ibáñez, S, “*Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable*” Revista Jurídica de Castilla y León, N°, Febrero 2006, Pág. 122.

⁸⁴ Santamaría Pastor, J.A, “*Fundamentos de Derecho Administrativo*”, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, Pág. 259 y ss.

⁸⁵ En los mismos términos se establece en la Sentencia 32/1981, de 28 de Julio en su F.J. III, en la que se recibe formalmente en nuestro ordenamiento la Teoría de la Garantía Institucional; “*la preservación de una institución en terminos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*”.

estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. De este modo en dicho artículo se reconoce por un lado la determinación de las instancias territoriales que van a integrar la estructura orgánica del Estado y de otro lados se reconoce la autonomía de cada una de dichas instancias para gestionar sus respectivos intereses⁸⁶.

Tal y como señala Eneriz⁸⁷ *“La CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Esta es su finalidad u objeto y por tanto la base para una definición positiva y también para una definición negativa de la autonomía: a) Positivamente la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales materias o asuntos, b) negativamente es de indicar que la autonomía no se garantiza por la CE, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación. Así las cosas y puesto que el urbanismo implica una ordenación integral del territorio que afecta no solo a intereses locales sino a otros muy variados sobre los que como se ha visto no pueden incidir negativamente las decisiones de los entes locales, hay que entender subsistente el control de oportunidad que se lleva a cabo con la aprobación definitiva para garantizar la coordinación de los intereses locales con aquellos por los que han de velar otras administraciones territoriales...”*.

La Autonomía debe entenderse como un poder propio, pero limitado, ya que ha de encuadrarse en el poder total del Estado. La autonomía como ha manifestado el Tribunal Constitucional no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse

⁸⁶ En este sentido léase la Sentencia 4/1981 de 2 de Febrero, establece en su F.J III que *“pues bien la CE parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la CE prevé con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal y como se expresa en el Art. 137 de la CE...”*

⁸⁷ Eneriz Olaechea, F.J, *“La Autonomía Municipal y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos”*, Revista Jurídica de Navarra, N°7, 1989, pág. 208.

al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, tal y como expresa el Art.2 de la CE.

3.2 AUTONOMIA LOCAL FRENTRE A AUTONOMIA AUTONOMICA.

Siguiendo al Profesor Parejo Alfonso⁸⁸ la diferencia entre la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales radica en lo siguiente:

1.-La CE en su Art. 2 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, por tanto solo hace referencia a la autonomía regional y no a la de la administración municipal, lo que revela el mayor alcance de aquella respecto de la de ésta.

2.- El acceso a la autonomía regional se realiza a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, configurados como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, en tanto que la autonomía local se realiza a través de la legislación estatal y/o regional.

3.- Las autonomías regionales pueden alcanzar contenido político, en cuanto que pueden asumir potestades legislativas, pues la local opera en el marco estatal o regional. De ahí que la primera se declare como autentica descentralización política y la segunda como descentralización administrativa limitada al campo de aplicación de las leyes estatales o regionales⁸⁹.

4.- El contenido de la autonomía de las nacionalidades y regiones viene determinado en la CE, en tanto que para la local viene prefijado por el Art. 137 que alude de forma bastante genérica a la gestión de sus intereses propios.

Esta posición sostenida por el Profesor Parejo ha ido evolucionando en el sentido de reconocer a la autonomía local un claro componente político al afirmar que la autonomía local da expresión no meramente a una autonomía administrativa sino a una autonomía política, si bien su ámbito de expresión es inferior al de los ordenamientos estatal y

⁸⁸ Parejo Alfonso, L, “*Garantía Institucional y autonomías locales*”, IEAL, Madrid, 1981, Pág. 128 y ss.

⁸⁹ En este sentido el Tribunal Constitucional en Sentencia 32/1981, de 28 de Julio establece en su F.J. III “*La CE prefigura entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado y las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y los municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito*”.

autonómico y además es consustancial al poder-ordenamiento local la capacidad creativa, es decir, la de elegir entre alternativas según opciones propias y, por tanto, de formulación y ejecución de las políticas correspondientes⁹⁰.

En este punto conviene reseñar la tendencia doctrinal al no reduccionismo de las entidades locales a su autonomía administrativa y de las regionales a la autonomía política.

De este modo para Sosa Wagner⁹¹ *"reducir la autonomía de las CCAA a una autonomía política y la de los entes locales a una autonomía administrativa, resulta un planteamiento excesivamente simplificador, no acorde con la naturaleza de las cosas, ya que resulta imposible hacer una separación de lo político y de lo administrativo en la gestión pública, pues la autonomía la que se refiere la CE no es solamente administrativa sino también política (el carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales), como resulta de la elección por sufragio de las Corporaciones Locales, por lo que ambos componentes están presentes en ambas autonomías, bien que con distinta intensidad"*.

En la misma línea Sánchez Morón⁹² *"las autonomías territoriales y entre ellas las locales, tienen en el vigente ordenamiento constitucional una indudable dimensión política. La necesaria democraticidad de los órganos de representación de municipios y provincias, cualesquiera que sean en número y extensión, cualesquiera que sean los intereses que hayan de gestionar como propios, y cualquiera que sea la forma para asegurarlos, revela el carácter político de estos entes locales autónomos. No parece correcto afirmar que los entes locales tienen autonomía meramente administrativa, por contraposición a la autonomía política de las Comunidades Autónomas"*.

Esta línea de pensamiento también se refleja en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de febrero de 1987⁹³ donde se señala que *"no puede desconocerse a los municipios la existencia de un cierto "componente político" que le viene atribuido a la Corporación por el origen democrático de sus componentes, que son elegidos por sufragio universal, libre, secreto y directo en la forma establecida por la ley y*

⁹⁰ Parejo Alfonso, L, *"Una visión sobre el gobierno local"*, Anuario de Gobierno Local, 2004, Pág. 56.

⁹¹ Sosa Wagner, F, *"Manual de Derecho Local"*, Tecnos, 1996, Pág. 42.

⁹² Sánchez Morón, M, *"La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional"*, Civitas, 1990, Pág. 174.

⁹³ Sentencia del Tribunal Supremo 642/1987 en recurso de 18 de Junio de 1984, de 3 de Febrero, A.H V.

que tienen como misión fundamental el gobierno y la administración del municipio, siendo precisamente ese componente político el motor de la vida municipal y cuyo respeto en cierta manera garantiza la Constitución”.

En cualquier caso las diferencias suscitadas entre autonomía local y autonómica no pueden suponer en ningún caso situación de sometimiento del ejercicio de la autonomía local a un control genérico o indeterminado, que coloque a los entes locales en una posición de dependencia jerárquica respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando se les ha reconocido la capacidad de gestión de sus respectivos intereses.

3.3 AUTONOMÍA LOCAL.

Ya en la Constitución de 1812 y en toda la legislación del siglo XIX se consideraba a los municipios como entidades naturales. En 1924 el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo⁹⁴ definía al Municipio como “*la asociación natural, reconocida por la Ley, de personas, de bienes, determinadas por necesarias relaciones de vecindad dentro del término al que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento*”, llegando a afirmar incluso en su Exposición de motivos que el municipio “*es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior a la Ley*”.

Sin embargo la Constitución considera a los entes locales como una parte de la organización total del Estado, por tanto si el municipio y la provincia existen desde la óptica legal es porque se reconoce su existencia en la Constitución y los encuadra como instancias dentro de la organización territorial del Estado, de suerte que las competencias que se despliegue la autonomía local no pueden ser tenidas como propias o connaturales, sino que le vienen atribuidas por el legislador. Se produce en palabras de E. Schmidt un “*reconocimiento constitutivo*”, porque acogen realidades existentes y porque esa decisión llega a alcanzar esa realidad de condición del poder público.

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de

⁹⁴ Ruiz Cuadrado, B, “*La autonomía local y su defensa*”, Anales de Derecho nº 16, Universidad de Murcia, 1998, Pág. 212.

la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, pero sin llenarlas de posibles contenidos como si ocurre con las CCAA⁹⁵.

De ahí que sea necesario determinar las competencias de los mismos mediante norma estatal o autonómica, siempre y cuando se encuentren implicados intereses locales.

Es por ello que la autonomía local solo existe donde la norma reconozca una competencia administrativa a favor de las entidades locales, normativa a cuya discreción queda, establecer el grado de participación local en el sector público⁹⁶.

Como limite a esa discrecionalidad legislativa, y de manos de Carl Schmitt, surge la doctrina de la garantía institucional, mediante un técnica de protección frente al legislador y los demás poderes público, de las instituciones reguladas en la Constitución que desempeñan un papel básico en el orden institucional, protegiéndolas para evitar su desaparición o de las actuaciones públicas que puedan llegar a desnaturalizar sus contenidos esenciales⁹⁷.

Lo que garantiza el precepto constitucional en palabras de Martín Rebollo⁹⁸ “*no es un elenco de asuntos locales, sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que afectan a la Comunidad, con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención que puede ser de distinta intensidad, pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto, sino la preservación de una*

⁹⁵ Desde luego, tiene el legislador la posibilidad de disminuir o acrecentar en cada momento las competencias existentes, pero no eliminarlas por entero, ni aún debilitarlas si no media una razón suficiente que en todo caso habrá de respetar el principio de autonomía, que es uno de los estructurales de nuestra CE, ya que, en palabras del Tribunal Constitucional, “*sería contrario a la autonomía municipal una intervención inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable... que los intereses municipales puedan hacerse valer*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 de 19 de octubre, F.J. 9).

⁹⁶ Es decir, que, por ejemplo en el caso del urbanismo, que es el que nos ocupa, “*la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... -que- no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los Art. 2.1, 25.2 ... de la misma LBRL han establecido*” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 3).

⁹⁷ Se manifestó en la jurisprudencia española a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981 de 28 de Julio que establecía en su F.J III que “*la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, garantía que es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*”.

⁹⁸ Martín Rebollo, L, “*Leyes Administrativas*”, Aranzadi, Pamplona, 1996, Pág. 105.

institución como tal. Garantía que se erige frente al legislador ordinario al que no se fija más límite que el núcleo esencial que la institución asegura”. En este sentido juega un papel primordial la doctrina del umbral mínimo para determinar los ámbitos de posible conflicto y vulneración de esta garantía en los ámbitos competenciales que circunscriben la relación CCAA- Entes Locales.

Dicho de otra forma, esta garantía institucional llamada “autonomía local” exige que el Legislador, a la hora de concretar su alcance dote a los Municipios de las competencias propias y exclusivas que en cada caso sean necesarias para satisfacer el interés local, sin que en ningún caso fuera admisible un sistema que sencillamente pusiera a las Administraciones superiores “por encima de la Ley” a través de figuras de planeamiento supramunicipal, en tanto que son parte del Ordenamiento jurídico (Art. 9.1 CE) al que deben someterse todas las Administraciones Públicas (Art. 103 CE) pero sobre la base de la gestión de sus respectivos intereses.

En este sentido Eneriz⁹⁹ estipula *“Las entidades locales gestionan sus respectivos intereses sobre su término municipal, pero en cuanto este forma parte también del territorio de la Comunidad Autónoma, ésta es competente, a la luz del Art 148.1.3 de la CE y de su respectivo Estatuto, para decidir el destino de ese espacio con prevalencia sobre lo que diga la entidad local, máxime si la ordenación del territorio condiciona y coordina el urbanismo local”*.

Pero esto no basta. No se trata solo de que el sistema para ser acorde con la Constitución y la Legislación básica de Régimen Local reconozca algunas competencias a las Entidades Locales, sino que además tal reconocimiento no puede ser meramente simbólico tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 de 19 de Octubre¹⁰⁰, porque en ese caso no superaría el juicio de constitucionalidad.

⁹⁹ Eneriz Olaechea, F.J., “La Autonomía Municipal y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos”, Revista Jurídica de Navarra, Nº7, 1989, pág. 203.

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 de 19 de Octubre, F.D. IX “Esa garantía institucional supone el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación

A la vista de estas premisas puede decirse que ciertamente el Urbanismo, es uno de los asuntos de interés para los municipios y por ello las Leyes reconocen competencias en esta materia a los Ayuntamientos al establecerse en el Art. 25.2.d) que los Municipios ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en una serie de materias, entre las que importa destacar “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” en los términos de la legislación autonómica.

De hecho en este punto y visto que la CE reza en su Art 148.1.3 la competencia de las CCAA sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, podría parecer que tienen el arma de la modulación de lo que quedaría residualmente asignado a los entes locales, ya que estos mismos no tienen asignado un contenido constitucional competencial. Pero no cabe todo, porque como veremos se debe en todo caso salvaguardar el reducto indisponible que atañe a la propia gestión de los interés públicos locales que configuran el ámbito de la ciudad.

Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado (porque autonomía no es soberanía) pero a un poder al fin y al cabo del que se dota a cada Municipio para la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se les atribuyan todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo¹⁰¹.

Ahora bien, como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en su F.J III, “concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con

autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 2.º). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional”.

¹⁰¹ En este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981 en su F.J. III y la 109/1998 de 21 de Mayo, en su F.J. II, establecen “El Art. 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un mínimo competencial que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de estos han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible”.

la Constitución habrá que determinar por tanto si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución - o de competencias compartidas entre diversos Entes. Este poder "para la gestión de sus respectivos intereses" se ejerce - por lo demás - en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad - como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación - de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en la relación con las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (artículo 148.1,2º)".

De hecho y tal y como remarca el Tribunal Constitucional en el Auto de 13 de Febrero de 2009¹⁰² se debe estar al supuesto en concreto para el caso en que se alegue vulneración de esa autonomía municipal por parte de la CCAA, en este sentido se establece que *"alegada la vulneración de la autonomía local, no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto de ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto. De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión de la competencia autonómica más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma dado su grado de apertura e indeterminación, puede ser controlado por la Jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada. Solamente en relación con la obra concreta podrá valorarse si la competencia autonómica se ha mantenido dentro de los límites que le son propios, según ha quedado dicho"*.

¹⁰² Auto del Tribunal Constitucional 251/2009 de 13 de Octubre, F.J VI.

4 ORDENACIÓN TERRITORIAL VERSUS URBANISMO. LA VINCULACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO LOCAL. COMPETENCIAS CONCURRENTES O COMPARTIDAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

4.1 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO: CONCEPTOS INEVITABLEMENTE IMBRICADOS.

En España no existe un sistema uniforme de planificación territorial, física, sino al igual que sucede en otros países de nuestro entorno como Alemania, se distinguen dos órdenes de planificación el estratégico regional o supralocal y el operativo municipal o local. La distinción radica no en las materias pues ambas dos se centran como establece Parejo Alfonso¹⁰³ “*en la racionalización y arreglo del aprovechamiento y la utilización del espacio físico, sino que la diferencia se marca por el fin funcional de los mismos*”. La ordenación territorial alude un carácter integrador comprensivo de las características del urbanismo, capaz de condicionar la configuración del espacio social de convivencia a través de magnitudes regionales y decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales y más determinantes de la estructura del territorio y el urbanismo regula la convivencia inmediata en el espacio y por tanto la regulación directa y concreta de los últimos usos del suelo. Todo ello conduce a lo que Parejo Alfonso ha denominado una relación dinámica de alimentación recíproca, “*Gegenstromprinzip*”, entre ambos.

De hecho la ordenación territorial a pesar de su carácter integrador supralocal sin que se ajuste a límites administrativos y planifique espacios supraciudad tiene un claro carácter municipal y el urbanismo a pesar de su claro carácter municipal tiene rasgos y tinte con sus actuaciones el entorno supramunicipal, pues el entorno condiciona la barrera difusa entre uno y otro y crea territorio. En este sentido Menéndez Rexach¹⁰⁴ establece antes de la crítica a los planes de singular interés y basándose en las diferencias conceptuales materiales entre ordenación territorial y urbanismo que “*la ordenación del territorio y el*

¹⁰³ Parejo Alfonso, L, “*La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*”, Revista Digital de Derecho administrativo, N°7, segundo semestre 2012, pág. 65.

urbanismo tienen por objeto la planificación de los usos de suelo, por lo que es muy difícil trazar una distinción nítida entre ambas materias. Eso explica, seguramente, que se haya impuesto el criterio formal de que la ordenación del territorio es planificación espacial, a escala supramunicipal mientras que el urbanismo lo es a escala municipal. Este criterio no ha contribuido a eliminar la conflictividad entre CCAA y municipios. Más bien lo ha acentuado, al prever la legislación autonómica la posibilidad de llevar a cabo como actuaciones de ordenación del territorio algunas que, por su incidencia son puramente urbanísticas y cuya finalidad es desplazar al planeamiento municipal”.

El Art. 148.1.3 de la CE establece que las CCAA pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La ordenación del territorio se configura¹⁰⁵ como una política más que como una concreta técnica o sector concreto de actividad, con el objetivo de coordinar y armonizar las distintas actividades públicas sobre el territorio, que se desarrolla en cuatro ejes, en la coordinación de las distintas políticas sectoriales con incidencia en la CCAA, por la incidencia de políticas estatales, por las políticas existentes entre comunidades autónomas colindantes o cuya ámbito de afección incida el de nuestra propia comunidad y por la incidencia entre la ordenación del territorio y la incidencia urbanística municipal. Es por tanto indiscutiblemente, una política y una competencia, esta última teniendo claro que no puede desarrollarse y ejercerse sin tener en cuenta que está al servicio de aquella política que sirve de base y garantía a la coherencia territorial y la racionalidad en la utilización de recursos.

Es por ello que como política pública, requiere la ponderación de todos los intereses concurrentes en la utilización de los recursos naturales antes de la adopción de una decisión, porque el territorio es la base física que garantiza el desarrollo personal y la

¹⁰⁴ Menéndez Rexach, A, “Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015, pág. 1.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio, F.J. I b), “una política más que una concreta técnica y una política, de enorme amplitud”. Asimismo el Tribunal Constitucional en Sentencia 36/1994 de 10 de Febrero, F.J. III “no cabe que se incluyan todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial”. Es por ello que hay que hacer un uso ponderado de la incidencia territorial de las políticas sectoriales que configuran la ordenación territorial para no perder la virtualidad de la misma.

autonomía humana¹⁰⁶, y porque como bien establece el Art 103 de la CE la administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia y jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, es decir sus actuaciones deben estar presididas por el interés común y social de todos los ciudadanos.

En este sentido ya lo establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de Julio de 1991¹⁰⁷ al establecer que “*La idea de «ordenación» (o de «planificación», que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones*”.

Es una función que tal y como señala Rivero Ysern¹⁰⁸ *no puede considerarse exclusiva de ninguna administración pública, y ello por algo tan simple como porque los recursos naturales no se ajustan a las fronteras políticas o administrativas.*

El primer problema que plantea la ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas es que esta puede representar una ordenación indirectamente urbanística que corresponda ser hecha a los Ayuntamientos. Pues en términos generales no siempre está claro dónde está el límite de regulación legítima de las figuras de planeamiento territorial por referencia al planeamiento urbanístico municipal.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de Junio, F.J B) A IV “*consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement», «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*”.

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio, F.J. I B).

¹⁰⁸ Rivero Ysern, J.L y Otros en “*El futuro de la Ordenación territorial*”, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, Pág. 89.

Si bien es cierto que la CE no refleja como tal un marco esencial de atribución competencial en materia urbanística a los municipios como resalta Barnes¹⁰⁹ *“es posible derivar de la doctrina de autonomía local un marco en el que el legislador competencial del urbanismo no podrá desbordar en ningún caso...El quantum de urbanismo que haya de quedar en la esfera municipal, las concretas potestades, no es algo que pueda desprenderse sin más de la CE, que solo opone unos límites externos y absoluto, si bien el grado de intensidad de la participación del ente local en la creación de ciudad deberá ser notablemente alto, en función de los intereses locales imbricados en la materia, como se infiere de la Doctrina transcrita. Mientras se garantice la intervención del ente local con cierto margen de decisión en el proceso urbanizador y edificatorio (aunque no necesariamente respecto de todos y cada uno de los elementos que lo integran, no podrá apreciarse un menoscabo ilegítimo de la garantía institucional de la autonomía municipal. Son en efecto diversas las alternativas políticas, modelos urbanísticos, que el legislador competente (el autonómico) puede ensayar, sin que ello suponga en principio quiebra de la autonomía local”*.

Es por ello que el principal axioma de la ordenación del territorio en los términos recogidos en el Art. 148.1.3 de la CE ha venido a definirse por algunos autores como que no puede considerarse como una efectiva ordenación global del territorio sino como la simple ordenación de los distintos recursos naturales de un territorio sobre el que coexisten varias administraciones con competencias distintas, a su vez sobre estos recursos¹¹⁰.

En este sentido Pareja i Lozano¹¹¹ dispone que *“el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio debe contribuir, sin duda, a difuminar las referidas zonas de penumbra, mediante una mejor definición de las grandes opciones territoriales y la consecuente disminución del alcance de las determinaciones del*

¹⁰⁹ Barnes Vázquez, J, “El reparto de competencias en materia de Urbanismo. El vicio de la incompetencia”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Series Claves del Gobierno Local, N°5, 2007, pág. 56 y 60.

¹¹⁰ Tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio sobre la Ley de Costas F.J. B) *“dada la enorme amplitud de su propio ámbito se evidencia que quien asume como competencia propia, la ordenación del territorio ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones”*.

¹¹¹ Pareja i Lozano, C, “Competencias Locales y Autonómicas en la actual legislación urbanística”, Anuario del Gobierno Local, N°1, 2001, pág. 182.

planeamiento general, que podrían centrarse más en la adopción de decisiones estrictamente urbanísticas de interés local y desarrollo de las directrices de alcance supralocal”.

De este modo conviene reseñar a efectos de la necesidad de modular las diferentes competencias en juego sobre el territorio lo establecido por la Sentencia de 10 de Febrero de 1994¹¹² que “*el ente competente en esta materia al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de la proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo desde esos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo*”. Es decir reconoce competencias de otras entidades públicas que inciden sobre el territorio, en concreto de los municipios al establecer “*sin que pueda llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo*”, y a las competencias estatales concurrentes con las de ordenación del territorio al establecer el respeto al resto de competencias que inciden en el ámbito territorial. No podemos aquí, pasar por alto que la propia sentencia vuelve a confundir los matices claros de definición de usos del suelo como materia clave no solo del urbanismo sino de la ordenación del territorio como garantía de la cohesión del mismo.

En esta misma línea sobre competencias coexistentes en el mismo espacio físico, cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de Febrero de 1989¹¹³ por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley estatal 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que aborda problemas de concurrencia de diferentes títulos competenciales sobre el mismo espacio físico y reiterando que el estado ostenta diversas facultades que le permiten incidir sobre el territorio aunque las mismas han de coexistir con las que corresponden a las CCAA lo que obliga a buscar fórmulas que

¹¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1994 de 10 de Febrero por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley de la Comunidad de Murcia 3/1987 de 23 de Abril de Protección y Armonización de usos del mar Menor. F.J. III.

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1989 de 19 de Febrero, F.J.XXX.

en cada caso permitan su aplicación. De esta manera se establece: *“Por lo que la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda, formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que por ello no pueden ser obviadas por las distintas administraciones incluida la estatal”*.

Pocas dudas caben de que el urbanismo constituye una de esas competencias, de los municipios por el marcado carácter territorial de los mismos, la trascendencia de las decisiones sobre ordenación y uso del suelo en la vida de sus ciudadanos y por la historicidad de considerarlo como una competencia institucional de los mismos.

De hecho el alcance de participación de los municipios en la tramitación del planeamiento urbanístico ha sido objeto de importante jurisprudencia del TS, para delimitar el alcance de las competencias autonómicas en la tramitación del planeamiento y otorgar indirectamente mayor grado de autonomía a la administración municipal.

En la aprobación de planes de ordenación municipal por su relevancia en la definición de su modelo territorial, que de forma indirecta puede afectar a municipios colindantes y vertebrar el territorio bajo un prisma unifocal, donde en origen se configura como competencia municipal en sede de aprobación inicial y provisional y la definitiva en sede autonómica. Ello ha supuesto en multitud de ocasiones la suscitación de la duda de si ello correspondía a un control de legalidad y de oportunidad¹¹⁴.

¹¹⁴ En este sentido véase Eneriz Olaechea, F.J, “La Autonomía Municipal y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos”, Revista Jurídica de Navarra, N°7, 1989, pág. 199, en la que se estipula que “sobre la aprobación definitiva la doctrina española ya se ha manifestado, llegando a mantenerse dos posturas contrapuestas: Una de ellas sostiene que la aprobación definitiva por la administración autonómica, es un simple acto de tutela sobre el pronunciamiento municipal. Una mera *conditio iuris* para la eficacia del acuerdo local, de manera que el acuerdo válido y sustantivo es el dictado por las corporaciones locales, lo que convierte a la aprobación provisional en el punto final de un procedimiento administrativo completado en el ámbito local y a la aprobación definitiva en un acto de tutela de una administración sobre otra dictado en otro procedimiento administrativo independiente. La corriente contraria considera el procedimiento de tramitación del Plan urbanístico como único y no doble, que termina en una resolución final, que es el acto de aprobación definitiva; esta postura concibe la aprobación inicial y provisional del Plan por la entidad local como simples actos de trámite, siendo el acto sustantivo, según esta tesis, el proveniente de la administración foral”. Si bien coincidimos con esta última tesis en la que quepa el examen de legalidad y de

Si bien es cierto que en este caso de lo que se trata como señala Ponce Solé¹¹⁵ “*es de un mecanismo de coordinación entre los intereses locales, definidos por el ejercicio de la discrecionalidad urbanística municipal y los intereses supralocales tutelados mediante el ejercicio de las competencias autonómicas*”.

En el ámbito Castellano Manchego es el Art. 31.1. 2ª del Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha el que establece que “*la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume competencia en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

En este punto y como refuerzo de lo anteriormente citado conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de Julio en su F.J. IV en la que se estipula que “*Debemos recordar que las CCAA son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo, permite a las CCAA fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse de ello de las técnicas jurídicas que considere más adecuadas. Una de estas técnicas jurídicas, puede ser entre otras la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana*”.

Conviene hacer una breve reseña en este punto y centrar en el ámbito de la LOTAU esta dualidad de conceptos y enmarcar el de Proyecto de Singular Interés y el de Plan de Singular Interés.

Pues bien la articulación de los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística se basa en la legislación castellano-manchega fundamentalmente en criterios de extensión territorial y de especialidad. Es por ello que encabezando el artículo 17 del TRLOTAU se sitúan los planes de incidencia supramunicipal, y dentro de estos en primer lugar los Planes de Ordenación Territorial, ya sean integrales o sectoriales. Seguidamente se mencionan los Planes de singular Interés, introducidos en un Art 18 bis y posteriormente los Proyectos de Singular Interés.

discrecionalidad sobre el asunto del que se trata y su consiguiente revisión en vía jurisdiccional del acto de aprobación definitiva respetando la autonomía municipal como base del reparto competencial

¹¹⁵ Ponce Sole, J, “*La Autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, 2007, pág. 47.

El planeamiento supramunicipal se caracteriza por situarse fuera de la lógica municipal, y por satisfacer la necesidad de la administración regional, constitucionalmente competente para la regulación de la actividad urbanística, cuente con instrumentos para el desarrollo de las actuaciones de carácter territorial y urbanístico, o que por razón de la administración competente desborden esa lógica municipal. De esta manera, tal y como señala De Asís Roig¹¹⁶ *“se supera la aparente contradicción producida por el carácter de las Comunidades Autónomas de instancia constitucionalmente competente para la regulación del urbanismo y la ordenación territorial y la falta de instrumentos directamente legitimadores de la actuación autonómica, es por ello que se configura el Plan de Ordenación Territorial de forma flexible y de carácter regulador y directivo y los Proyectos y planes de singular Interés, de marcado carácter operativo”*.

De hecho en esta misma línea y rompedora con la clara línea jurisprudencial marcada anteriormente, en el que toda relación de los usos del suelo la ligaba al urbanismo y se creaba la barrera infranqueable para su alusión y regulación por la CCAA a través de la ordenación territorial, se encuentra la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de Julio de 2002¹¹⁷, es meridianamente claro al establecer que *“decir que el Plan impugnado atenta a dichos preceptos por regular con detalle cuestiones que afectan a los alojamientos turísticos, incluso tratándose de planes ya ejecutados, implica ignorar que los PIOT según el artículo primero de la Ley Canaria 1/87 de 13 de Marzo contienen "determinaciones urbanísticas" y que el apartado d) de su artículo tercero afirma que también contendrán: "Las medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones, las obligaciones que para tal defensa, mejora y desarrollo o renovación correspondan a la Administración y los particulares", facultades que, en general, se infieren del contenido del mencionado artículo tercero y cuarto, y que posibilitan la adopción de las determinaciones urbanísticas que en el motivo analizado se entienden vulneradoras de los preceptos invocados. Por si esto no fuera bastante el artículo 9.5 proclama: "En el momento de acordarse la aprobación inicial del Plan, podrá asimismo acordarse expresamente en dicho acuerdo la suspensión del*

¹¹⁶ De Asís Roig, A.E, y otros, coordinado por Parejo Alfonso, L, “Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha”, Marcial Pons, Madrid, 1999, Pág. 166 y ss.

otorgamiento de nuevas licencias, en las zonas en que, en su caso, se varíe por el plan la clasificación, calificación del suelo, usos o intensidades debiéndose publicar tal suspensión en el Boletín Oficial de Canarias y en los dos periódicos de más circulación de la provincia correspondiente.". Lo que demuestra la habilitación legal para la regulación de las determinaciones urbanísticas combatidas".

Y sigue diciendo *"Es patente que no es ello así. Esa obligación de adaptación se deriva de la posición jurídica que a los PIOT corresponde en el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Canaria como claramente se infiere del artículo 2.4 de la Ley Canaria 1/87 tantas veces citada que establece: "Los Planes Insulares de Ordenación, se articulan entre los de carácter directivo regulados por el ordenamiento urbanístico vigente y en todo caso superiores jerárquicamente al planeamiento municipal".*

Tras ella otras sentencias del Tribunal Supremo en la misma línea que la anterior han consolidado esta doctrina, en este sentido cabe citar la de 20 de Febrero de 2003¹¹⁷, en el que la parte actora alega la vulneración del principio de autonomía local pues el Plan Insular de Ordenación del Territorio contiene determinaciones urbanísticas propias de los planes municipales y en la propia sentencia se dice *"llama la atención que la Administración Municipal, los municipios afectados, no hayan impugnado la norma recurrida cuando serían los verdaderamente perjudicados por el incumplimiento de los preceptos que en el motivo se aducen. Es preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó (salvo las modificaciones introducidas por el Gobierno Canario) un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada. Desde esa perspectiva global isleña esta Sala entiende que no concurre la vulneración de la Autonomía Local alegada".*

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 5836/2002 en recurso 5896/1998 de 16 de Julio, F.J. X. y XIV.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 1151/2003 en recurso 7775/1999 de 20 de Febrero, F.J. VII.

El propio posicionamiento del PSI y PLSI dentro del TRLOTAU, como instrumentos típicos de ordenación territorial cuando la realidad es que no es tan evidente que sean instrumentos que puedan calificarse como al menos de "típicos" de la ordenación del territorio y que obligan al POM a adaptarse al contenido de aquéllos.¹¹⁹

No obstante, ni el título legitimador es exactamente ése, ni tampoco que ambas dos figuras sean instrumentos propios y exclusivos de la ordenación territorial¹²⁰, pues como posteriormente se analizará son más bien instrumentos híbridos y a caballo entre la ordenación del territorio y el urbanismo. Por tanto entra en juego una tercera realidad donde si era difusa la barrera entre ordenación territorial y urbanismo marcada por la definición de interés supralocal, cuanto menos la definición de instrumentos de ordenación, gestión y ejecución, que juegan entre dos aguas.

Para Asís Roig¹²¹ los PSI se tratan de "*instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de carácter planificador, subordinados a los POT y supraordenados a los instrumentos de planeamiento municipal, donde sus determinaciones son de carácter operativo y de ejecución, que se evidencia en la incorporación del contenido de los mismos una programación de su ejecución conforme al Art. 20.1.f) del TRLOTAU, así como de los mecanismos que aseguran su ejecución en caso de incumplimiento por parte de operador encargado de su ejecución*".

Asimismo los planes de singular interés no solo ordenan el territorio como elementos autónomos y originarios que son, sin necesidad de otro documento previo que le otorgue amparo en su actuación sino que intervienen directamente en él ordenándolo y

¹¹⁹ En este sentido véase el Art 19.1 del TRLOTAU, en el que se establece que los Proyectos de Singular Interés tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión según proceda.

¹²⁰ Aunque el artículo 7 del Reglamento de Planeamiento los haya calificado como instrumentos propios de la ordenación territorial, al establecer que la ordenación territorial se establece mediante los siguientes instrumentos, los planes de ordenación del territorio y los proyectos de singular interés.

¹²¹ De Asís Roig, A.E, y otros, coordinado por Parejo Alfonso, L, "*Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha*", Marcial Pons, Madrid, 1999, Pág. 219 y ss.

transformándolo urbanísticamente bien a través del propio Plan directamente o por los planes de desarrollo del mismo.

Esta confusión nace de la propia filosofía del TRLOTAU. Recordemos que la misma adopta una filosofía monista entendiendo la ordenación del territorio y el urbanismo como una única materia. De esta manera como anteriormente hemos citado, se declaraba expresamente en la Exposición de Motivos de 1998, hoy en día derogada, que por su especial importancia conviene volver a transcribir : *“La Ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística, desde el entendimiento de ambas como una única y no dos materias distintas. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el gobierno del territorio exige una política, con entera independencia de la pluralidad de competencias que deban contribuir a hacer ésta posible. El gobierno del territorio se traduce, pues y desde la perspectiva de la dinámica de los poderes públicos, en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras”*.

Asimismo hoy en día el primer artículo de la LOTAU establece que el objeto de la presente ley es la regulación de la ordenación del territorio y de la utilización del suelo para el aprovechamiento urbanístico, con lo que con estas dos últimas palabras pone un poco en entredicho la actividad de ordenación territorial en ella aclamada.

Asimismo el Art 3 del TRLOTAU establece dentro de propio título del Art. Los bienes a cuya tutela sirve la actividad urbanística, corrigiéndose posteriormente en el siguiente artículo al establecer los criterios de la actuación pública territorial.

Partiendo de esta concepción monista se puede afirmar que *“la ordenación del territorio y el urbanismo son competencias públicas que se integran dentro de una concepción más amplia que se podría llamar “gobierno del territorio” entendiendo la ordenación del territorio como lo supramunicipal y el urbanismo como el ámbito municipal”*¹²².

¹²² Ponencia de Ángel Menéndez Rexach “Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Actuaciones de Interés Regional” (impartida en el INAP con motivo del XXX Curso de Estudios Urbanísticos, en Madrid, 18 de enero de 2005)

Para Parejo Alfonso¹²³ *el título competencial material relativo al gobierno del territorio se desagrega en dos títulos formales: la ordenación del territorio y el urbanismo.*

La política derivada de la ordenación del territorio debe acometer no solo la integración en su ámbito espacial del conjunto de las políticas de los gobiernos territoriales sino también la articulación de dos políticas-competencias específicas, dotadas de la misma lógica básica y capaces por ello de instrumentar por igual dicha integración, aunque con vocación diferenciada en la determinación formal del gobierno del territorio.

Es por ello que el urbanismo se ocupa de los problemas de la micro ordenación en el ámbito municipal y la ordenación territorial de los problemas de la macro ordenación, desde la perspectiva supramunicipal e incluso en un plano transnacional europeo, y asimismo por regla general el urbanismo se plasma en textos legales con normas muchos más precisas y constreñidas y la ordenación del territorio prevalece las técnicas de orientación y fomento, aunque también puede utilizar normas de aplicación directa como en el caso de PSI y PLSI.

Nuestra LOTAU opta por la imbricación de las políticas de ordenación del territorio y la urbanística, mediante un sistema común de planificación en el que se integren el mayor número de intereses relativos al uso del espacio territorial. La integración resultante de esta amplia consideración se obtiene mediante la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la correlación de los distintos intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio.

En este entorno jurídico de debate y tensión sobre las competencias de los entes autonómicos en materia urbanística es en el que el TRLOTAU tuvo que realizar el reparto competencial entre ambos entes territoriales implicados; municipios y comunidades autónomas, se enmarca el artículo 2 del TRLOTAU referido a la actividad urbanística en el que se reconoce la competencia de ambas administraciones en materia urbanística rezando así: La actividad administrativa de ordenación de la ocupación, transformación, uso y aprovechamiento del suelo es una función pública, cuyo cumplimiento corresponde a la

¹²³ Parejo Alfonso y Otros, "Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha", Marcial Pons, Madrid, 1999, Pág.

Administración de la Junta de Comunidades y a los Municipios, en el marco de esta Ley y en las respectivas esferas de competencia que ella les asigna. La función pública de ordenación urbanística supone la atribución a la Administración en cada caso competente de las potestades necesarias para su completo y eficaz desarrollo de acuerdo con sus fines.

En este punto y retomando la naturaleza específica de los proyectos de singular interés y planes de singular interés como figuras de planeamiento supramunicipal es de reseñar que a pesar de que con respecto al primero el artículo 7 del Reglamento de Planeamiento y con respecto al segundo el propio Art 18 bis del TRLOTAU lo ha encuadrado dentro de los Planes e Instrumentos supramunicipales, ha supuesto como ya hemos expuesto que no haya sido una realidad tan típica, su constitución como figuras de planeamiento territorial. Pues en la Exposición de Motivos de 1998 al calificar los diferentes instrumentos se tuvo muy claro los que son propiamente de ordenación del territorio, y también los que son netamente urbanísticos, y sin embargo a la hora de pronunciarse sobre los PSI, los define como “*instrumentos operativos que amparan la ejecución de actuaciones con una evidente proyección, física o funcional, supramunicipal*”.

De la misma forma otra característica que denota que el legislador no tuvo claro el encuadrar la figura de los PSI dentro de los instrumentos de ordenación territorial se reconoce al potenciar como característica propia de los instrumentos territoriales la potestad de iniciar y aprobar su tramitación residiendo siempre en la administración pública, mientras que en los instrumentos urbanísticos la iniciativa para promoverlos puede ser también privada. Pues bien, los PSI, al igual que sucede con muchos instrumentos urbanísticos, puede ser promovido por iniciativa privada.

Por el contrario esta característica no puede tomarse como base en los Planes de singular Interés, pues conforme reza el Art 18 bis la iniciativa de su promoción exclusivamente reside en la iniciativa privada, aunque la crítica feroz efectuada es que se trata de un instrumento de gestión más que de ordenación que connota rasgos muy parecidos a los programas de actuación urbanizadora pero con una tramitación cualificada por los intereses supramunicipales que alberga, que no deben quedar únicamente al arbitrio de la decisión municipal.

Llegados a este punto, hemos de tener en cuenta que el principio de la autonomía de los entes locales reside no solamente en la Constitución Española en el artículo 137 donde se proclama la autonomía de las entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses, y en el artículo 140 que afirma explícitamente: “*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios*”, sino que también ha de tenerse muy presente la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local por cuanto que integra el denominado “bloque de constitucionalidad” y por tanto diseña la autonomía local, conforme declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero.

En este sentido son fundamentales sus artículos 1, 2 y 25.2 que reconocen no solamente el derecho de los municipios a gestionar con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (Artículo 1), sino que además se da un mandato al estado y comunidades autónomas para asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses¹²⁴, reconociéndose competencias a los municipios en materia urbanística en el artículo 25.2.d). Principios estos, que se vieron confirmados con posterioridad en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 donde en sus artículos 3 y 4 se recogía expresamente lo anteriormente indicado.

Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser plenas y completas¹²⁵. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley, pero teniendo siempre en cuenta que las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente. De hecho es necesario que ya que los instrumentos

¹²⁴ La LRBRL establece en su Art. 2 lo siguiente: “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*”.

¹²⁵ La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 proclama que “*las competencias públicas encomendadas a las Entidades Locales deben ser normalmente plenas y completas*” (Art. 4.4).

de ordenación territorial no ocultan su clara vinculación en los planes de ordenación municipal, se compense esta incidencia mediante la promoción de fórmulas de participación de las entidades locales que resulten directamente afectadas en la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial.

Simplemente como inciso a añadir que a pesar de que existan fórmulas de concertación y asociación de municipios para ejecutar instrumentos de gestión supramunicipal, esto no significa que el planeamiento regional deba materializarse a través del local pero sí que implique la necesidad de arbitraje de fórmulas de cooperación y colaboración al concurrir en un mismo espacio intereses regionales y locales, cuya satisfacción conforma el límite y habilitación de la Junta de Comunidades en la tramitación de PSI y PLSI.

Tradicionalmente la carga de la ordenación del espacio ha venido recayendo sobre las administraciones locales y más concretamente sobre los Ayuntamientos. La ordenación espacial y más concretamente la urbanística se ha manifestado en nuestro país no tanto a un nivel regional como a un nivel propiamente municipal. En el ámbito Municipio- CCAA entran en conflicto competencias de carácter espacial: la territorial de las CCAA y la urbanística de los municipios, pues la aplicación competencial se juega en un mismo campo.

En este sentido, el Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997¹²⁶, ha manifestado que *“el Urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial...se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas”*. Y ello *“se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”*.

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, F.J VI.

Ahora bien, la dificultad que presenta esta contraposición entre los conceptos “ordenación del territorio” y “ordenación urbanística”, habida cuenta de que, como afirma Parejo Alfonso, aluden a una misma tarea y su finalidad es coincidente (organización de los espacios en que se desenvuelve la vida individual y colectiva)¹²⁷, reside en encontrar una frontera clara entre ambos¹²⁸.

La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. Tal es la amplitud del concepto que la Carta Europea de Ordenación del Territorio, anteriormente analizado, y definido como “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*”, y añade “*es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa, y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio*”.

Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume como competencia propia la ordenación del territorio ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos. Y ello lleva necesariamente a la idea de armonizar o coordinar los planes de actuación de las distintas Administraciones públicas para que no se eliminen o destruyan las competencias de las demás, porque como proclama el Tribunal Constitucional en Sentencia de 4 de Julio de 1991¹²⁹, siendo “*inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos, dotados de competencias propias, para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios*”.

De este modo en lo referente a los instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de los instrumentos de ordenación territorial y procesos de aprobación de los

¹²⁷ En este sentido léase la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de Julio de 1984, que en su F.J. 2 establece que “*la ordenación del territorio y el urbanismo tienen en común ser funciones públicas cuyo objeto es la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial*”.

¹²⁸ La escueta referencia e indefinición de la función pública de ordenación del territorio y urbanismo es aceptada de forma general por la doctrina, como así lo han destacado autores como González Hara y Martínez Díez, que elevan la indefinición a la categoría de absoluta.

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio, F.J. I B)

primeros, la clave está en que la ordenación del territorio solucione las insuficiencias de los planes de ordenación municipal, en especial en cuanto al tratamiento de los problema de ámbito supramunicipal, pues no se puede permitir que la regulación urbanística de ciertos municipios obvie los municipios colindantes, a la hora de planificar sus polígonos industriales, fijar sus coeficientes de aprovechamiento o la clasificación de su suelo. Ha de conseguirse un sistema coherente en los destinos y usos del espacio físico donde se distribuirán valoradamente las acciones públicas sobre el territorio, infraestructuras, reservas naturales, comunicaciones.

Claro está que, sobre la base de esos límites el Estado y las CC.AA, no deben perder de vista que también deben quedar convenientemente salvadas sus posibilidades de intervenir sobre el territorio municipal en el ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas¹³⁰.

Como establece Sanchez Goyanes¹³¹ *“tanto el Estado como las CC.AA deben ejercer ordinariamente una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y esta evidencia no puede ser desconocida, sin que ello signifique que esas Administraciones queden fuera del ordenamiento jurídico (puesto que a él están sujetos todos los poderes públicos ex art. 9.1 CE), porque tendrán que conformar en principio los actos que pretendan realizar al planeamiento existente. Y solo cuando no resulte posible esa adecuación cabrá apartarse de éste a condición de que quien promueva la actuación lo haga en ejercicio de un competencia propia prevalente”*.

Se trataría, en definitiva, de una nueva manifestación de la doctrina constitucional recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 1989¹³²,

¹³⁰ En este sentido la Sentencia 306/2000 del Tribunal Constitucional de 12 de Diciembre, en la que en su F.J VIII establece que *“La supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia solo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que solo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular”*.

¹³¹ Martín González, J T en coord. Sánchez Goyanes E, “Actuaciones promovidas por las Administraciones Publicas: Supuestos de no sujeción a licencia”, Revista Urbs.net N° 5, Mayo 2001, pág. 4.

¹³² Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1989 de 19 de octubre, F.J. IX

conforme a la cual “*en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último*”.

En este mismo sentido se alude por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 13 de Abril de 2004¹³³ establece que “*Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención de alcance diverso de administraciones públicas, es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. No ha de oscurecerse el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras administraciones se justifica solo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores*”.

La vinculación de la ordenación del territorio sobre el urbanismo local se refuerza desde un punto de vista material, considerando que los instrumentos regionales de ordenación territorial consiguen presentarse como el instrumento idóneo a través del cual se realizan loables fines y objetivos enmarcados en directivas, documentos o normativa internacional o europeas, tales como el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, la consideración del medio ambiente, la necesidad de superar desequilibrios territoriales, la consecución de políticas globales económicas o de infraestructuras, etc.

4.2 EL INTERES SUPRALOCAL COMO CONCEPTO DEFINIDOR COMPETENCIAL ENTRE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL.

El TS sentó doctrina estableciendo que la decisión autonómica solo puede modificar la decisión local cuando existan intereses que trasciendan del ámbito local.

En este sentido, conviene citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 13 de Abril 2004¹³⁴ en el que se estipula que “*Esta regulación de las relaciones interadministrativas no*

¹³³ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004 de 13 de Abril, F.J. XII.

¹³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004 de 13 de Abril, F.J. XII

ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística de territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras administraciones se justifica solo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, se atribuyan a las administraciones supraordenadas sobre las inferiores”.

Pero los conceptos interés ya sea local o supralocal tienen contornos muy difusos, como pueden ser los modelos de crecimiento poblacional, la utilidad pública y el interés social de grandes infraestructuras o equipamientos, vivienda protegida para abastecer a más demandantes de los inscritos en el Municipio, o desarrollos de suelo urbanizable o no para albergar usos que conlleven actividades deportivas, educativas, socio culturales o incluso lúdicas que satisfagan el interés general. Además la intensidad de la presencia de lo que supone interés local y supralocal dependerá de criterios por los que se efectúe cada actuación como es el tamaño del municipio, sinergias por conurbación con municipios colindantes, valores ambientales, etc. Por lo que nos movemos en un concepto difuso que en muchas ocasiones termina en los Tribunales para su correcta definición, por lo que la carga del a prueba recaerá en quien formula el Plan o Proyecto sobre la base de esos conceptos jurídicos indeterminados.

En este sentido y tras la clara indefinición del concepto de interés supralocal conviene reseñar Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de Octubre de 2008 ¹³⁵ en la que se establece que “*la Comunidad Autónoma de Murcia no había invadido la autonomía del ayuntamiento, sino que con la actuación había garantizado que la determinación de los usos que se incardinan en esta clase de planeamiento permitan la estructuración territorial, controlando así aspectos del Plan que exceden de lo que sería meramente local*”. Y añade en su F.D.IX “*Desde luego que un equipamiento municipal puede en ocasiones afectar a interés supramunicipales, pero eso hay que alegarlo y probarlo. Nada de eso se ha hecho en el presente caso. A pesar de lo cual la Comunidad Autónoma de*

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 5620/2008, en recurso 6307/2004, de 22 de Octubre de 2008, F.D. IV y IX.

Murcia, ha entrado en la regulación de detalle y de oportunidad en los usos de los equipamientos prohibiendo sin límite los compatibles y accesorios en los estructurantes y permitiendo en los locales un uso de actividades de las empresas de medios de comunicación social, que carece de cualquier explicación, y no había sido considerado como tal por el ayuntamiento. Al tiempo que también sin límite. Suprime el uso de restauración.... Sin que se sepa que intereses supramunicipales hay en todo ello”.

En esta línea cabría además citar que el Art. 37 del Texto refundido 1/2010, por el que se aprueba la LOTAU establece que la resolución sobre aprobación definitiva del planeamiento general corresponde a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística y podrá formular objeciones a la aprobación definitiva con cualquiera de las siguientes finalidades, ellas definidas sobre la semántica difusa anteriormente establecida:

a) Asegurar que el modelo de crecimiento urbanístico asumido por el Municipio respete el equilibrio urbanístico del territorio, sin agotar sus recursos, saturar las infraestructuras supramunicipales o desvirtuar la función que le es propia. Si existiese Plan de Ordenación del Territorio con previsiones aplicables, la resolución autonómica se fundamentará en ellas.

b) Requerir en la ordenación estructural del Plan determinaciones con precisión suficiente para garantizar la correcta organización del desarrollo urbano y con tal fin, recabar la creación, ampliación o mejora de reservas para espacios públicos y demás dotaciones y velar por la idoneidad de las previstas para servicios supramunicipales.

c) Garantizar que la urbanización se desarrolle conforme al 24.1.c) dando preferencia a su ejecución en régimen de actuaciones urbanizadoras de características adecuadas.

d) Coordinar la política urbanística municipal con las políticas autonómicas de conservación del patrimonio cultural, vivienda y protección del medio ambiente.

e) Evaluar la viabilidad económica del Plan en aquellas actuaciones que aumenten el gasto público en obras de competencia supramunicipal.

Y añade en el apartado IV que las resoluciones sobre aprobación definitiva nunca cuestionaran la interpretación del interés público local formulada por el municipio donde la representatividad que le confiere su legitimación democrática, pudiendo fundarse, exclusivamente, en exigencias de la política territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. A este efecto la resolución suspensiva o denegatoria deberá ser expresamente motivada y concretar el número anterior en el que se fundamenta.

Autores como Carles Pareja¹³⁶ optan por la definición del interés local en mitad de la nebulosa existente en estos conceptos a través de las funciones y actividades que definen su círculo de interés donde pueden aparecer zonas de penumbra. Para ello es necesario que el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial debe contribuir a difuminar esas zonas de penumbra, mediante una definición de las grandes opciones territoriales y por ende la disminución del alcance de las determinaciones del planeamiento general, que deberían adoptar más decisiones urbanísticas de interés local y de desarrollo de intereses supralocales.

De este modo establece *"siendo pues exclusivamente de aplicación en aquellos casos en que la adopción de la decisión final por la Administración de ámbito superior se refiera a supuestos que afecten a intereses supralocales. Es indudable la dificultad que encierra la definición en abstracto de lo que debe entenderse por intereses locales o supralocales, conceptos éstos que constituyen el nudo gordiano para la definición del contenido de la autonomía local. Cabe plantearse incluso hasta qué punto tal definición se inscribe en la esfera jurídica o excede de la misma y pertenece al ámbito de lo político, por lo que corresponde su determinación, en exclusiva y con plena libertad de criterio, al poder legislativo. Esta proposición no puede considerarse satisfactoria, ya que enlaza con la técnica actual, como hemos visto del todo insuficiente para la efectividad de la garantía constitucional de la autonomía local... El legislador sectorial sigue disponiendo de plenas competencias para especificar aquellas actividades y funciones que se considere que inciden en un interés supralocal y que, por tanto, requieren de la intervención de la correspondiente instancia administrativa, justificando también la incidencia de tales*

¹³⁶ Pareja I Lozano, C, "Autonomía y Potestad Normativa de las Corporaciones Locales", Revista de Administración Pública, N°138, Septiembre- Diciembre de 1995, pág. 138 y 141.

intereses supralocales la adopción de medidas de coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales”.

Para el sector municipalista más acérrimo se debería efectuar la distinción a la inversa estableciendo que a través del POM marcan el crecimiento de su ciudad y simplemente la comunidad autónoma marca sin ser potestativas las líneas generales de crecimiento en función de la integración de ese municipio con el contexto económico y social de municipios colindantes o de la propia CCAA. De hecho se ha planteado la necesidad de sometimiento del POM a la aprobación definitiva de la CCAA, cuando únicamente debería someterse aquellos aspectos que incidan con intereses supramunicipales y residir en sede local la aprobación definitiva del resto.

A lo que se ha dado respuesta negativa pues no solo se efectúa el control de oportunidad en lo que atañe a interés supralocales sino que también se efectúa el control de legalidad del Plan en sus aspectos reglados y discrecionales para evitar que se corrompa el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. De hecho tal y como señala Parejo Alfonso¹³⁷ la clave del mismo se encuentra en *“la distinción actual que se efectúa entre ordenación estructural y de detalle o pormenorizada en el planeamiento general referida a los extremos en los que concurren intereses supralocales e intereses municipales en la primera y solo municipales en la segunda, de modo que aquí a la administración supramunicipal le compete una función de control de legalidad”*. Aun así ha sido criticado por otra parte de la doctrina alegando que conforme a los Art 65 y 66 de la LBRL dicho control solo debe ser efectuado en sede judicial. Por tanto la polémica está servida.

En este sentido señalar de nuevo la no incidencia en la autonomía municipal en lo que se refiere a los controles de legalidad en la aprobación del planeamiento general, de este modo la Sentencia del Tribunal Supremo 22 de Octubre de 2008¹³⁸ establece que *“al no aprobar una tal determinación urbanística, la Comunidad Autónoma de Murcia, no*

¹³⁷ Parejo Alfonso, L, “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”, Revista Digital de Derecho administrativo, N°7, segundo semestre 2012, pág. 81.

¹³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 5620/2008, en recurso 6307/2004, de 22 de Octubre de 2008, F.D. VIII.

invadió competencias urbanísticas municipales, sino que impuso una exigencia establecida en la legislación urbanística, para las determinaciones del Plan General, que al exigir la concreción de la delimitación y emplazamiento de los equipamientos (Artículo 122.2.1.c) y d) del TRLS 1976) está prohibiendo una regulación de los usos que trastoque la naturaleza y finalidad de las dotaciones. Ese es, pues un control de legalidad que es competencia de las CCAA en fase de aprobación definitiva de Planes”.

Asimismo en Sentencia del Tribunal Supremo 24 de Julio de 2014¹³⁹ que cita a su vez la 1043/2008 de 30 de Diciembre, estipula aclarando bastante bien la línea difusa que “... una acomodación al principio constitucional de autonomía municipal ha de concretarse la extensión del control de la CCAA en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos: A) Aspectos reglados del Plan: Control pleno de la CCAA con un matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados... pues si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponden a la administración municipal y si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la CCAA. B) Aspectos discrecionales que a su vez distingue en aquellas determinaciones del Plan que no inciden en materias de interés autonómico y dado que aquí el plan traza el entorno físico de una conveniencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto si serán viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad y no serán en cambio admisibles las revisiones de pura oportunidad, pues en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento. Y por otro lado las determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior y dado que en la relación interés local y supralocal es claramente predominante este último resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación autonómica”.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2014 en recurso 479/2012, de 24 de Julio, A.H II.

Conviene en este punto hacer un inciso y aludir al concepto de interés supralocal como el interés de un amplia generalidad no solo del municipio, concepto jurídico indeterminado a mi juicio y diseñada su arquitectura dentro de la norma en la que se contiene modulada por el entorno y que ha levantado un claro conflicto entre la doctrina, pues autores como García de Enterría, Parejo Alfonso y Sainz Moreno abogan por la tesis de definición del concepto jurídico indeterminado en la norma en la que se establece y por otro lado autores como Beltrán de Felipe abogan por la tesis de la definición como conceptos políticos.

En este sentido Requejo Rodríguez¹⁴⁰ establece en la tesis de los primeros que *“se trata de cuando la aplicación del concepto a su objeto se mueve entre dos círculos con límites borrosos, uno de certeza positiva, idea nuclear del concepto en el que seguro que aquello puede denominarse con ese término y otro de certeza negativa, existiendo entre ambos un halo de duda, que requerirá ser precisado en cada aplicación concreta acudiendo al núcleo del concepto y que permitirá a este adaptarse y servir de medio calificador de la realidad con soluciones ajustadas a la norma. Tales conceptos a pesar de su estructura no dan lugar a una pluralidad de soluciones todas válidas para el derecho entre las que se puede elegir, sino solo una única solución justa adecuada al ordenamiento, que se deriva del núcleo acogido en la norma; de ahí que tenga cabida el control jurisdiccional. Para la tesis de los segundos dicho concepto puede dar lugar a un activismo excesivo jurisdiccional que suplante a los órganos llamados a precisar que se trata por interés general, cuyo contenido y alcance es susceptible de varias alternativas ajustadas al ordenamiento, aplicando no solo criterios jurídicos sino políticos y circunstanciales. Así todo tal selección no queda fuera del derecho, ni al margen de un control jurisdiccional que podrá conllevar la anulación de la decisión discrecional por arbitraria o irrazonable pero no por inoportuna o por no ser la mejor de las posibles, pues en ese caso los órganos políticos serían sustituidos por órganos judiciales”*.

¹⁴⁰ Requejo Rodríguez, P, *“La Resurrección del Interés General en el Estado Autonómico”*, Revista de Derecho Político, Nº 87, UNED, Mayo- Agosto 2013, pag 152-153.

La ordenación del territorio consigue una consideración supralocal y amplia del espacio y una valoración adecuada de lo económico y lo ambiental, y asimismo dirige el posible desarrollo urbanístico de las ciudades.

Es por ello que tal y como señala González-Varas¹⁴¹ *“el nivel territorial regional se ha colocado en una cómoda posición, encarnando los fines más dignos y loables desde el punto de vista de la ordenación espacial, los objetivos mejor valorados y los principios más en boga. El urbanismo en los últimos años se ha ganado una reputación negativa, con temas polémicos como la financiación irregular de los consistorios y determinados desmanes urbanísticos que son necesarios corregir. Es por ello que los instrumentos de ordenación territorial, representan un mecanismo de posible corrección de excesos de discrecionalidad administrativa local en el marco de la ordenación urbanística”*.

Muchos municipios por todo lo anterior han mantenido distintos litigios con las comunidades autónomas en materia urbanística alegando siempre una supuesta invasión de la autonomía municipal. Al respecto, los pronunciamientos judiciales han acabado reconociendo por un lado la posible fiscalización de los entes locales en materia urbanística sin que por ello suponga vulnerar la autonomía municipal y por otro que dicha fiscalización no sean controles genéricos sino de carácter concreto tal y como señala el TC en la Sentencia de 27 de febrero de 1987¹⁴² *“Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de*

¹⁴¹ González- Varas Ibáñez, S, “Urbanismo y Ordenación del territorio”, Aranzadi, Navarra, 2004, Pág. 40.

¹⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de Febrero, F.J.II. Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra los Art. 2,4,5,8,9,10 y 12 de la Ley 2/1983 de las Cortes Valencianas por las que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas" .

Según doctrina ya consolidada del Tribunal Supremo¹⁴³ "Se ha destacado antes la competencia compartida *en materia de planeamiento para justificar la participación municipal en este terreno. Importa ahora subrayar esa naturaleza compartida para explicar la intervención autonómica. Aunque la jurisprudencia viene poniendo de relieve que el estudio del plan -o normas subsidiarias-"en todos sus aspectos" por parte de la Comunidad Autónoma - arts. 41 del Texto refundido y 132 del Reglamento de Planeamiento - es una previsión normativa preconstitucional que ha de ser entendida a la luz de las exigencias del principio de autonomía municipal - Sentencias de 14 de marzo y 18 de julio de 1988 y 13 de julio de 1990 -, esto no elimina las potestades autonómicas que alcanzan a los aspectos reglados y también discrecionales del planeamiento -en este último sentido la Sentencia de 13 de julio de 1990 precisa el alcance del control autonómico-; partiendo de la base de que "en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último" - Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre - queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquella haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados, sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores."*

Sin embargo en materia propiamente urbanística los contornos competenciales de unos entes y otros pueden no ser tan evidentes. Por esta razón en los instrumentos de planeamiento donde pueden incidir intereses locales junto a los supralocales es necesario arbitrar un sistema de competencia compartida. Expresión de ello es que la iniciativa de la redacción y revisión de los POM corresponde al municipio conforme al artículo 34 LOTAU y sin embargo la resolución sobre la aprobación definitiva corresponde a la Consejería

¹⁴³ Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 11894/1990 en recurso de apelación 832/1989, de 2 octubre de 1990 en su F.J.III sobre la formación y aprobación de planes en concreto de Agüimes de las Palmas de Gran canaria y la conexión con la prevalencia de los intereses supralocales sobre los locales.

competente artículo 37 LOTAU quien podrá además oponer objeciones las cuales, y sin embargo, para respetar la autonomía local sólo podrán fundarse en exigencias de la política territorial y urbanística propia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Y he aquí de nuevo esos límites difusos de hasta dónde llega la competencia urbanística de la Junta y que no vede el círculo de intereses municipales por meras razones de oportunidad sino solo en los casos en los que existan intereses que sobrepasen el ámbito municipal.

Además para Baño León¹⁴⁴ *“La CE veda que la CAA apruebe un Plan de Ordenación con incidencia en el territorio municipal sin participación local, lo que supone que será inconstitucional el Plan que se apruebe mediante norma con rango de Ley sin posibilidad efectiva de audiencia local. El procedimiento administrativo impone aquí un límite al legislador autonómico. Y esto ocurrirá siempre, pues el procedimiento legislativo no permite la participación local por regla general y aunque lo permitiera no existe un cauce para que el legislador pueda ponderar adecuadamente las razones que aconsejan no tener en cuenta el punto de vista municipal”*. En los planes y proyectos de singular interés, garantizándose la participación activa desde una fase muy temprana (Planes de Ordenación Territorial y Grupos de Trabajo para su elaboración, y en el propio instrumento la Declaración de Interés Regional) solicitado por supuesto en todos los casos informe en el procedimiento al ayuntamiento o ayuntamientos afectados y en determinados casos como el de previsión de usos terciarios e industriales a través de un informe de carácter vinculante e interviniendo a través de la FEMP en la Comisión Regional de Urbanismo, creo que estamos en posición de defender que se salvaguarda esa participación activa de los ayuntamientos en figuras híbridas que atañen al modelo urbanístico desde un fin supralocal.

De hecho el Tribunal Constitucional¹⁴⁵ en su Sentencia de 13 de Abril ha dejado meridianamente claro que *“ la falta de capacidad para aprobar definitivamente sus planes urbanísticos de los entes locales puede tener justificación en la existencia de intereses supralocales, siempre, sin embargo, que en la aprobación definitiva autonómica exista una*

¹⁴⁴ Baño León, J.M *“Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”*, Informe de Comunidades Autónomas, IDP, 2005, pág. 809.

¹⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004 de 13 de Abril, F.J.X.

participación local relevante, de tal modo que se pondere cuidadosamente los intereses locales hechos valer durante el procedimiento de elaboración del Plan”. Es decir, con participación activa en el periodo de consultas, con informes en determinados casos vinculantes dependiendo del instrumento y uso que se proponga y ponderando las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento con una motivada resolución favorable o desfavorable de las mismas.

Para terminar establecer que el TRLOTAU como el de otras CCAA, va atribuyendo y definiendo la competencia propia de cada uno de estos entes. En cuanto a ordenación territorial se atribuye expresamente a la administración autonómica en virtud del artículo 32 LOTAU.

Dichas objeciones pueden venir legitimadas no sólo por criterios de política territorial propios de la administración autonómica sino también por exigencias de la política urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla -La Mancha.

Y es en este punto donde cabe preguntarnos si, ¿Son una de esas exigencias los PLSI y los PSI? ¿Son los PSI y los PLSI reflejo de la materia urbanística propia de la Junta de Comunidades? .

A mi juicio sí, y es precisamente esa condición, esa característica de ser no sólo instrumento territorial sino también urbanístico lo que está llevando a muchos autores a denominar los PSI, Proyectos de Interés Supramunicipal, Proyectos de Interés Regional y figuras afines en otras Comunidades Autónomas, así como a los planes de singular interés o como en alguna ocasión los ha calificado el catedrático de derecho administrativo Santiago González Varas “*el urbanismo autonómico*”¹⁴⁶. En estas mismas líneas sobre los PLSI algunos autores como Caballero Venganzones, R, lo define como un programa de actuación urbanizadora cualificado.

La consecuencia es que si cada vez más la tendencia de las comunidades autónomas es a incidir en materia urbanística nos veremos obligados a distinguir cuando va a ser competente el ente local y cuando el ente autonómico así como a buscar el título

¹⁴⁶ González -Varas Ibáñez, S, “*Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico*”, Revista Jurídica de Castilla León Nº 8, Febrero 2006.

legitimador que permite a las comunidades autónomas incidir en una cuestión con tanta incidencia municipal como la materia urbanística.

La jurisprudencia al ir definiendo y desgranando caso a caso en distintos pronunciamientos sobre la competencia de la comunidad autónoma con posible vulneración de la autonomía local ha asentado y reafirmado diferentes principios, entre ellos la afirmación de que la materia urbanística es una potestad de titularidad compartida, tal y como se afirma en la doctrina jurisprudencial del TS¹⁴⁷ *"Y así las cosas, resulta claro que la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen de la de planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas. Su actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del Municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica. En la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último quedando perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores"*¹⁴⁸.

Y en la medida en que la Comunidad Autónoma en el acuerdo de aprobación definitiva atiende a intereses supralocales cuya gestión le ha sido encomendada por el ordenamiento jurídico, está actuando una competencia propia, lo que la habilita para introducir directamente modificaciones en una norma, el Plan, que, sí es ante todo una norma municipal pero que es a la vez una norma autonómica.

¹⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 9678/2009 de 22 de diciembre de 1990, F.J. IV.

¹⁴⁸ Sánchez Goyanes, E y Otros, *"Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana"*, La Ley, Madrid, 2006, Pág. 1233.

4.3 EL EQUILIBRIO DEL SISTEMA: LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL URBANISMO: INEVITABLEMENTE OBLIGADOS A ENTENDERSE.

Como ya se ha adelantado anteriormente, en este entorno de tensión jurídica producto de la inferencia de la ordenación del territorio en el ámbito urbanístico, se debe lograr el equilibrio a través de un adecuado sistema de participación de las entidades locales en la elaboración del planeamiento territorial.

En efecto tal y como señala González- Varas¹⁴⁹ el modo principal de conciliar este sistema legal que parte de la idea de vinculación de lo territorial sobre los urbanístico-local, sin faltar al principio de respeto a la autonomía local, es el de la apertura de cauces de participación de las Entidades locales en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de la ordenación del territorio a través de técnicas de cooperación y coordinación administrativas.

Puesto que de los Ayuntamientos no depende la decisión final acerca de la validez de la ordenación territorial en sus propios municipios es necesario compatibilizar este sistema vinculante de ordenación territorial con la autonomía local, a través de la cooperación.

De hecho en este sentido nos parece interesante la propuesta de principios efectuada por Faya Barrios¹⁵⁰ en la que se establecen como principios articuladores de la autonomía municipal en el ámbito urbanístico y de ordenación territorial, principios que han sido establecidos en varias ocasiones por la Jurisprudencia de forma individualizada como el de “a) *Coordinación preventiva: la conciliación intereses en estos supuestos se logra previniendo la participación de las EELL en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del territorio como medio para asegurar la adecuada consideración del interés afectado.* En este sentido diversos autores se han manifestado en la misma línea que Faya Barrios estableciendo la posibilidad de efectuar la aprobación inicial por los municipios afectados y definitiva por la Comunidad, no estando en este punto de acuerdo

¹⁴⁹ González- Varas Ibáñez, S, “*Urbanismo y Ordenación del territorio*”, Aranzadi, Navarra, 2004, Pág. 41.

¹⁵⁰ Faya Barrios, A.L, “¿Constituye la ordenación del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?”, Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm, Diciembre 2009. Pág. 10

de que decisiones trascendentes que superan la óptica del ámbito supralocal queden en manos de las EELL para la aprobación inicial del procedimiento, sino reforzando la postura de que el trámite de consulta sea real y la fundamentación de las alegaciones hechas por las EELL sea motivada y explicada a los mismos en las Comisiones Regionales o Provinciales de Urbanismo. En esta línea también podrían conformar parte de las Comisiones de Concertación territorial creadas en algunas Comunidades, para potenciar su presencia no a través de la FEMP sino de forma individualizada el municipio que se encuentre afectado.

El segundo principio que cita el autor y desarrolla también Cruz Alli Aranguren¹⁵¹ es el de *“La Relación entre los instrumentos de planificación territorial y Urbanística, en la que se pretende integrar y dotar de coherencia territorial la planificación sectorial. Una interesante cuestión ería considerar si el sistema de relación entre la planificación territorial y la sectorial es piramidal o articular. En este sentido Perez Andres caracteriza la piramidal como aquella en la que los instrumentos de planificación territorial se encuentran perfectamente escalonados y gobernados por relaciones jerárquicas, en cascada. En cuanto al sistema articular parte de la ausencia de un orden estrictamente escalonado en el que hay una cierta interdependencia y existen flujos de arriba abajo y está en continuo reajuste”*. La realidad de los sistemas es el elemento híbrido de los mismos con las ET o POT como elementos cúspide de la pirámide y articulares como la posibilidad de que bajo determinados supuestos en los que prevalece un interés supramunicipal pueda como se efectúa en los PSI y PLSI modificarse el planeamiento supramunicipal a través de una clara motivación de lo que se considera ese interés supralocal.

El tercer principio es precisamente *“La necesidad de motivación: Conforme al Art 3.1 in fine el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de Junio indica que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado con expresión de los intereses generales a que sirve. En el ámbito de la ordenación del territorio, sí que parece quizá sin llegar lo que decía Gonzalez Varas necesario reforzar esa motivación cuando la*

¹⁵¹ Cruz Alli Aranguren, J, “Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, Revista Jurídica de Navarra, N°37, Enero-Junio 2004, pág. 107-108.

regulación del instrumento de planificación territorial resulta incompatible con las previsiones al respecto contenidas en el planeamiento urbanístico”. En este sentido en los PSI Y PLSI es conveniente señalar la importancia de la justificación del objeto y la utilidad pública e interés social aparejada al proyecto o Plan, pues es clave y determinante para que no incida en la autonomía municipal tratándose verdaderamente de intereses supramunicipales.

Todos ellos nos servirían de base para articular mecanismos de coordinación y cooperación con las EELL e intentar armonizar las competencias entre ambas instancias.

5 LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA COMO TECNICA DE SUPERACIÓN DE LA VINCULACIÓN TERRITORIAL FRENTE A LA URBANISTICA.

5.1 LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

El funcionamiento de las administraciones públicas pone de manifiesto como los intereses generales y comunitarios, entendido ello en el más amplio sentido de ciudadanía, se sitúan por encima de los intereses locales y máxime en entornos cada vez más globalizados donde los intereses de la ciudadanía son cada vez más aperturistas y con unas necesidades que rebasan su entorno más inmediato y cuyo principal el foco de producción normativa deriva de afecciones internacionales y de ámbito comunitario, por el cada vez mundo más globalizado que nos rodea.

La concurrencia e incidencia de competencias en la que deriva el pluralismo territorial hace que se arbitren fórmulas para un ejercicio satisfactorio común sin pérdida de autonomía. El carácter de competencias exclusivas entra casi en una era de decadencia, no por la existencia misma de ellas sino por cómo se ven condicionadas por otras competencias de otras administraciones sobre otras materias que inciden fundamentalmente en la modulación del territorio. Es por ello que López Benítez y Vera Jurado¹⁵² dispongan que *“todas las funciones o potestades que se pueden ejercitar sobre una concreta materia no corresponden a un solo ente, sino que la materia se comparte entre ellos... Es por ello que por ejemplo el estado que no puede dictar normas urbanísticas o de ordenación del*

¹⁵² Vera Jurado López Benítez, M y Vera Jurado, D.J., “La ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”, Revista Jurídica de Navarra, N° 40, 2005, pág. 166-167 y 169.

territorio en sentido estricto (vemos como si puede incidir en materias que configuran el derecho de la propiedad privada en garantía de derechos constitucionales, etc), si puede valiéndose de otros títulos competenciales diferentes actuar legislativa o ejecutivamente sobre otras materias que guardan incidencia sobre el territorio o la ciudad y que las CCAA han de respetar en esa labor de concreción y definición del modelo territorial que comparte exclusivamente con ellas...respetando todas ellas limites como por un lado el respeto de ciertos principios constitucionales como la reserva de Ley y, por otro lado la necesidad de salvaguardar las garantías institucionales como la establecida constitucionalmente a favor de la autonomía local”.

Es por ello que las técnicas para arbitrar fórmulas de conciliación para satisfacer el interés común sean cada vez más importantes, y con ellos nos referimos a la colaboración o cooperación y coordinación en sentido estricto, aunque vamos a ir viendo como muchos de estos vocablos se han usado indistintamente de manera poco precisa y refiriéndose a ambas situaciones con cualquiera de las dos palabras. Estos término son muy importante en la superación de la dialéctica interés general-interés particular o privado en materia de ordenación territorial, pues tal y como señala Corchero¹⁵³ “*no por consistir el estado autonómico en una pluralidad de gobiernos sobre el territorio, el gobierno de su territorio puede dejar de ser único*”. El interés general tal y como señala Requejo Rodríguez¹⁵⁴ es “*el interés de ese todo, por lo que no debe serle ajeno a ninguna de las partes que lo integran, sin perjuicio de que su tutela corresponda primordialmente a los órganos de una de ellas que actuaran como órganos del todo*”.

En este misma línea conviene reseñar lo establecido por García Pérez¹⁵⁵ “*Quien asume, como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio... La idea de ordenación del*

¹⁵³ Corchero Miguel, “*Derecho Urbanístico de Castilla la mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, Pág. 33.

¹⁵⁴ Requejo Rodríguez, P, “*La Resurrección del Interés General en el Estado Autonómico*”, Revista de Derecho Político, Nº 87, UNED, Mayo- Agosto 2013, pág. 155.

¹⁵⁵ García Pérez, M, “*Reflexiones sobre la Ley de Costas*”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña (AFDUDC), Nº 13, 2009, pág. 211.

territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de las distintas administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas administraciones, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia constitución reserva al estado, aunque el uso que éste haga de ella, condicione necesariamente la ordenación del territorio”.

Con estos mecanismos de superación de conflictos competenciales no solo se establece un marco favorable de participación en los procesos urbanísticos y de ordenación territorial, que además favorece a la transparencia administrativa, sino que se agilizan los procedimientos, a través de la desburocratización de los procesos infiriéndose un margen mayor de seguridad jurídica. Todo ello enmarcado en el fin último de la consecución de un desarrollo territorial sostenible, racional con los recursos finitos y equilibrados, al que han de tender todos los poderes públicos desde sus respectivos ámbitos competenciales.

Según la RAE por coordinar se entiende: Combinar medios técnicos y personas y dirigir sus trabajos para llevar a cabo una acción común y por cooperar: Hacer algo para que junto a la acción o el esfuerzo de otras personas se consiga un determinado resultado.

Es decir ni siquiera hay un contorno semántico diferencial claro entre ambas técnicas que permita exportarlo al entorno jurídico de resolución de conflictos competenciales. A pesar de ello son los mecanismos más potentes en la resolución ordenada de conflictos competenciales entre distintas administraciones y que a lo largo del tiempo se han ido desgranando para tener hoy si cabe algo más claro, las barreras existentes entre unos y otros.

Los principios de colaboración y cooperación de origen germánico y soporte del federalismo cooperativo han propiciado que sea una de las piezas claves dentro del sistema descentralizado español para articular las relaciones de funcionamiento entre la administración local y las CCAA. De hecho para las entidades locales con menos capacidad la cooperación, se ha convertido en un instrumento esencial para hacer frente a sus competencias contribuyendo a evitar desequilibrios y sometimiento a controles y a tutelas que creen roces de fricción en la autonomía local, y en especial en ámbitos de competencias

como la ordenación del territorio y el urbanismo que fácilmente como anteriormente hemos visto, entran en fricción y que posteriormente analizaremos.

En este sentido el Tribunal Constitucional¹⁵⁶ establece *“Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en los procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de las facultades decisorias o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras administraciones, siempre que exista la necesidad de armonizar los intereses públicos afectados (Art 58.2 LBRL)”*.

De este modo la coordinación y cooperación se erigen como principios claves para cuya consecución se crean una serie de instrumentos concretos como la creación de órganos especializados y las técnicas precisas para la planificación tanto en sentido horizontal con máximo exponente en planes sectoriales como en vertical con planes de distinto ámbito y rango como pueden ser los planes de ordenación territorial y los planes de singular interés como innovadora fórmula de planeamiento y gestión, fruto de ello los sistemas reticulares y piramidales que imperan en nuestros ordenamientos jurídicos.

Para el derecho Alemán, tal y como establece Parejo Alfonso¹⁵⁷ siguiendo a W. Brohm que *“el supuesto de colisión o concurrencia de varias competencias es en todo análogo al de invocación en un mismo caso de diversos derechos fundamentales cuya satisfacción simultánea resulta contradictoria e impracticable. Si en este caso ha de procederse a la búsqueda de la solución justa con arreglo al principio de concordancia práctica y por la vía de la ponderación adecuada de los bienes constitucionalmente protegidos”*.

¹⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004 de 13 de Abril, F.J. XII

¹⁵⁷ Parejo Alfonso, L, *“La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”*, Revista Digital de Derecho administrativo, N°7, segundo semestre 2012, pág. 77.

El Art 103 de nuestra CE establece que la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. La Constitucionalización de este principio lo ha situado en una posición clave en la ordenación jurídica de las CCAA definiéndolo como equivalencia armonía, coherencia, cohesión y unidad¹⁵⁸. Si bien es cierto que el propio termino coordinación, hace referencia a ambos dos conceptos de forma unívoca, es lo que se podría denominar una coordinación cooperativa.

De la misma manera se recoge en el Art 3 de la Ley 30/1992 de LRJAPYAC alude también a la coordinación como principio general al establecer que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Si bien es cierto aquí en su apartado segundo al establecer las formulas por las que se rigen las relaciones entre administraciones ya alude a los principios de cooperación y coordinación, rezando que las administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por los principios de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

El Art. 3 de la Ley 6/1997 LOFAGE establece los principios por los que se rige la Administración General del Estado y establece entre ellos el de coordinación.

Del mismo modo la Ley 7/1985 en su Art 2 en palabras de Parejo, L¹⁵⁹, “tanto el Estado como las CCAA tienen que plasmar en esas leyes sectoriales los intereses de las entidades locales en competencia, o al menos funciones específicas que le aseguren su derecho a intervenir en cuantos asuntos les afecten”. Y el Art 10.1 de la misma Ley establece que la Administración local y el resto de administraciones públicas ajustaran sus relaciones reciprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y

¹⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1983 de 20 de Mayo de 1983, F.J. 3C) de “la coordinación persigue la integración de diversas partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente la realidad misma del sistema”.

¹⁵⁹ Parejo, L “La Autonomía Local”, REVLA, N° 229, Pág. 60.

respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Y continua en su apartado 2 estableciendo que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre si y especialmente con el resto de administraciones públicas, cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Es por ello y en función de las competencias que se tienen reconocidas a las entidades locales, pueden influir en sus ámbitos de actuación con dos límites:

-Los servicios públicos calificados como obligatorios en los municipios.

-Llevar a cabo actividades y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de su territorio.

El mayor problema surge con las competencias atribuidas como propias a las EELL, pero que requieren la necesaria relación con el Estado o con las CCAA, por tanto se resuelve a través del criterio de primacía de intereses generales o comunitarios, dejando como se puede observar de modo claro un criterio de resolución objetivo de conflictos competenciales¹⁶⁰, lo que supone la principal amenaza a las EELL.

Todo ello hace que sean determinantes los Arts. 55 y ss. englobados dentro del Título V Capítulo II de las Relaciones Interadministrativas de la LBRL. El Art 55 al establecer que no solo corresponde a las entidades locales respetar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas por parte de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se ha de respetar el principio de autonomía municipal, el cariz del establecimiento de las competencias locales no es fácil, pues normalmente están insertas en la legislación sectorial.

¹⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 de 27 de Febrero, F.D V. “*Por una parte, no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas... pueden quedar sujetas en este caso a instrucciones de carácter general y a determinado tipo de control, no resulta contradictorio, sino que parece responder a un mismo criterio orientador de la redistribución competencial entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, el que aquéllas ejerzan potestades de coordinación de las competencias propias de éstos cuando así lo exija el interés general, respetando siempre la ejecución descentralizada de las prescripciones derivadas de la acción coordinadora*”.

En este punto la ordenación territorial se erige como una materia clave para el desarrollo de la cooperación y coordinación interadministrativa, pues la ordenación del territorio trata de conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios, infraestructuras, equipamientos, en resumen un modelo territorial sostenible y cohesionado, evitando que la configuración se derive de una mera yuxtaposición de actuaciones sectoriales y locales que aunque puedan ser coherentes en sí mismas, carezcan de un marco de referencia global, con la consiguiente coordinación de las distintas políticas sectoriales de las administraciones públicas, asegurando la suma de las mismas y el sentido holístico para la superación de las controversias.

De hecho algunos autores como Horcajada, M.A.¹⁶¹ siguiendo a Cervantes C.F establecen que *“cuando se habla de influencia sobre el régimen general de ordenación del territorio se está adelantando el resultado del conflicto, es decir, de quien va a salir victorioso de la pugna por ejercer la competencia”*.

La ordenación del territorio como ya hemos señalado en los epígrafes anteriores se establece como una función pública y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, por lo que su ejercicio ha de contemplar las competencias concurrentes de otras administraciones en los sectores en los que incide la política de ordenación del territorio, de enorme amplitud. Pero siempre bajo límites que garanticen la autonomía municipal, de hecho la ley conforme al Art 59 de la LRBRL tiene que fijar tanto las condiciones como los límites o las modalidades de control que competan a los parlamentos o ejecutivos estatales o regionales.

Es de reseñar que existe confusión en la doctrina sobre cuáles deben ser las materias potencialmente sujetas a cooperación pues se señala¹⁶² *“debe tratarse de un sector donde los poderes públicos sirvan a la sociedad quedando descartados aquellos otros que constituyen actuaciones propias de las EELL de carácter instrumental como la*

¹⁶¹ Horcajada Torrijos, M^a. A, “*Legislación Sectorial con incidencia en el urbanismo Valenciano*”, Revista Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, N^o 5, Octubre- Diciembre 2009, pág. 2.

¹⁶² Salvador Crespo, M, Fundación Democracia y Gobierno Local, “*La autonomía provincial en el sistema constitucional español*”, 2007, Pág. 321.

planificación de su territorio”, esta misma opinión es avalada por Fajardo Espinola¹⁶³ ante la pretensión de Cataluña a coordinar sobre todo o amplios conjuntos de competencias locales, resultando contraria al principio de autonomía y estipulando que el procedimiento a seguir es el de la coordinación materia por materia.

De hecho tal y como establece el Tribunal Constitucional¹⁶⁴, a raíz de la eficacia de la directrices autonómicas y su incidencia en el nivel local y la relación jerárquica entre las mismas, estipulo que “*no puede traducirse la coordinación como la emanación de ordenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado agotando su propio ámbito de decisión autónoma... Los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir autentica autonomía.*”

Eso sí definiendo no como estos autores por exclusión de terminadas materias como la planificación territorial que la atribuyen instrumentalmente a las EELL, fruto a mi entender de una confusión conceptual entre urbanismo y ordenación del territorio siendo el primero elemento conformador del segundo y el segundo marco conceptual para el desarrollo y cohesión del urbanismo municipal, y se trata de materias con claras repercusiones en intereses generales reflejados en los POT o estrategias territoriales y en los PLSI y PSI, con supremacía al del propio municipio a través del POM.

Es clave determinar que en primera vía se debe agotar las técnicas voluntarias de resolución de conflictos competenciales y que además que la actividad trascienda el interés local o condicione relevantemente intereses generales ya sean concurrentes o complementarios. A ello se debe agregar que es necesario que la legislación tanto de ordenación territorial como urbanística establezcan los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y una acción conjunta¹⁶⁵.

¹⁶³ Fajardo Espinola, L, “*La coordinación de las administraciones públicas*”, REALA, nº 255-256, 1992, Pág. 750.

¹⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero, F.J. VI.

¹⁶⁵ En este sentido reseñar de nuevo la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 de 27 de Febrero, F.D V en el que como anteriormente hemos dicho “*que la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas sino que implica tan solo un milite al ejercicio de las mismas*”.

Con todo ello y dentro de la ambigüedad jurídica de la técnica de distribución competencial se trata de reforzar la autonomía municipal de las extralimitaciones o controles de oportunidad de otras administraciones estableciéndose por ejemplo una intervención municipal como en la elaboración de planes sectoriales deberán intervenir las entidades locales coordinadas, conforme al Art 59.1 de la LBRL, de este modo en la aprobación de los POM PSI o PLSI, se produce de forma imperativa el deber de solicitar informe al municipio en el que se va a ejecutar el plan, incluso antes de la Declaración de Interés Regional por el Consejo de Gobierno

La coordinación tiene que estar justificada y siempre bajo la premisa de asegurar la coherencia en la actuación de las administraciones públicas implicadas, sin además modificar la capacidad de autoorganización de los entes locales tal y como reza el Art 62.2. de la LBRL. Por ejemplo en multitud de ocasiones en desarrollos urbanísticos de índole supramunicipal, en figuras híbridas de ordenación del territorio y urbanísticas, se alude a técnicas como los convenios de colaboración que expresan el acuerdo de voluntades entre administraciones al proyecto a ejecutar entre la CCAA y los Municipios.

Ya enmarcado en el nivel autonómico el Estatuto de Autonomía de Castilla- La Mancha, de los pocos que recogen junto con el de Aragón (Art. 16.f), establece en su Art 30.5 que una Ley de las Cortes de Castilla- La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades con los municipios de la región.

Asimismo los instrumentos de cooperación y coordinación están presentes en el TRLOTAU desde el Art 2, erigiéndose como principio general que debe inspirar todo el sistema urbanístico-territorial castellano manchego. Es de reseñar que la planificación autonómica opera en determinados casos como verdadero instrumento de coordinación, así como en otros de instrumento de cooperación. De hecho es de reseñar el Art 36.2 de la LBRL al estipular la planificación provincial a los efectos de la coordinación y la cooperación. Además al definir de nuevo estos planes en el mismo precepto habla de nuevo de planes de cooperación y para añadir aun un componente menos preciso establece en el Art 36.2.a) in fine de la encomienda a las CCAA de la coordinación de los planes provinciales de su territorio. Función de coordinación que si se extrapola al marco actual encajaría de alguna manera en los actuales planes de ordenación territorial que definen el

modelo estratégico de crecimiento de ciudades y zonas de confluencia limítrofes entre las mismas, jugando un importante papel en la definición de los mismos los ayuntamientos y en menor medida las diputaciones provinciales.

El Art.4.2 del TRLOTAU establece que las decisiones adoptadas sobre la base de los criterios de actuación pública territorial deberán basarse y justificarse en una suficiente determinación de todos los intereses, públicos y privados, relevantes, así como en una adecuada y objetiva ponderación recíproca de estos. Se trata de un amplio concepto de cooperación interadministrativa que debe darse siempre y cuando exista una coincidencia total o parcial entre las funciones urbanísticas o territoriales que le han sido asignadas.

Otro dato a reseñar es el hecho de que Castilla- La Mancha junto con Navarra y siguiendo la senda de la Comunidad Valenciana y Madrid, han sido pioneras en el desarrollo normativo a través del Decreto 235/2010 de 30 de Noviembre de Regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha. Madrid, Navarra y Valencia fueron pioneras insertándolas dentro de su propio texto legislativo a través del Art 7 de la Ley 9/1995, Navarra lo desarrollo a través del Decreto foral 145/2002 por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento y Valencia a través de su Art 83 de la primigenia Ley Urbanística Valenciana 16/2005.

En Castilla- La Mancha, dicho decreto tiene como principales principios los de transparencia, coordinación y cooperación, a través de los cuales se pretende garantizar una mayor eficiencia en los valores y fines que han de perseguir el interés público en la actuación de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha.

De hecho ya se establece así en su Exposición de motivos donde reza que la creación de las Comisiones de Concertación Interadministrativa, a través del Decreto 83/2009 de 23 de Junio por el que se establecen medidas de agilización y de apoyo a los municipios en la concertación interadministrativa de instrumentos de ordenación territorial y urbanística , ha supuesto la configuración de un nuevo elemento de gran utilidad para coordinar a todas las administraciones implicadas en la materia a fin de lograr una más fácil

y eficaz articulación de sus actividades, en las que incide y desarrolla en el citado Decreto junto con las de las Comisiones Regionales y Provinciales de Urbanismo.

Hasta la reforma del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, operada por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, para la tramitación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística los Ayuntamientos debían recabar las diferentes consideraciones contenidas en los informes de las distintas Administraciones y organismos sectoriales consultados, lo que requería largos y complejos procesos de tramitación. Con el fin de agilizar este trámite y facilitar la coordinación entre Administraciones, para municipios de menos de 10.000 habitantes, se crea un nuevo procedimiento por el que todos estos trámites se concentran en un informe único, de tal modo que al Ayuntamiento respectivo llegará un informe consensuado por todas las Administraciones implicadas, en el que se concretarán las observaciones o consideraciones que deban tenerse en cuenta para la tramitación, con la emisión de un único informe de concertación.

De la esencia de la coordinación cooperativa entre entes, algunos autores se pronuncian en la idea de que funciona precisamente porque ninguno de ellos cuenta con la suficiente superioridad sobre el otro como para imponer, sin límites, su voluntad a los demás, si bien por el contrario creo que en la materia que nos ocupa y sobre todo en los proyectos y planes de singular interés, donde el interés general en algunos casos intermunicipal prima sobre el municipal, la capacidad normativa impositiva de estos elementos es toda, es decir incluso llevan al Municipio a adaptar al POM las propias modificaciones de planeamiento efectuadas, si bien es cierto que sobre una base más que clara del interés supralocal y sobre la base de la participación sobre la planificación previa.

Pero y he aquí donde creo que reside la mayor potencia de la coordinación es en el estadio superior de la gobernanza, por el que en la configuración de ciudad se tiene que promulgar el mayor consenso codecisivo en este tipo de instrumentos, y es por ello que aunque normativamente no esté recogido se usan técnicas de coordinación para que los municipios vean reflejados los intereses locales conjugándose con la realidad de cohesión territorial que los rodea y en los que están inmersos.

Por tanto definimos cooperación en sentido amplio (englobándose como muchos autores denominan indiscriminadamente colaboración y coordinación) como la actividad llevada a cabo por las administraciones públicas encaminada a favorecer un mejor ejercicio de la competencia de ellas mediante la intervención o participación de cualquier de las restantes sin invasión de autonomía competencial.

Esta definición amplia del término cooperación debe ajustarse en función del grado de horizontalidad o voluntariedad del ejercicio de las distintas competencias de las administraciones públicas implicadas. De este modo la cooperación vendrá garantizada por la idea de igualdad entre las partes.

Si atendemos a las dos técnicas concretas la coordinación¹⁶⁶ diferenciada de la cooperación, contaría con una nota clave como es la preexistencia de un ente superior que utilizando su facultad de supremacía por su posición holística y global, consigue que la actuación de los entes territoriales resulte coherente con el interés defendido por aquél.

Es decir el carácter voluntario de la cooperación frente al obligatorio de la coordinación, se produce porque esta última lleva implícito un cierto poder de dirección que subyace de la superioridad del ente que coordina¹⁶⁷.

La aparición de esta técnica reside en la dificultad para identificar los intereses exclusivos de una administración y excluyente de las demás, pues lo normal es que exista concurrencia de intereses y aquel interés que se superponga tendrá que tener en todo caso un grado de implicación especial con la consecución del interés común, pues la solución más sencilla hubiera sido que ante una yuxtaposición de un interés de la comunidad autónoma o el estado frente a uno local, hubiera en todo caso prevalecido el primero sobre

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 de 27 de Febrero, F.J. VI "La coordinación implica fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos...". En la misma sentencia en el F.J.8 "Se trata de un control de legalidad y no de oportunidad".

¹⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de Diciembre, F.J. XX f) "La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas."

el segundo, si la finalidad teleológica del mismo supone un interés general prevalente. Pero he ahí en la definición de ese interés supralocal general donde reside el mayor problema.

Con ello la coordinación no puede suponer la prevalencia del interés de la comunidad autónoma sin más privando a las entidades locales de sus competencias y funciones pues si fuese así se vulneraría el principio de autonomía local recogido en nuestra Carta Magna.

Por tanto como acabamos de aludir a la hora de diferenciar técnicas de gestión de conflictos de competencias el carácter obligatorio de la coordinación frente al carácter voluntario de la cooperación, pues a la primera se le presupone un poder de dirección que deriva de la posición de superioridad en cuanto a la defensa de intereses generales al ente que coordina frente al ente coordinado.

El concepto de cooperación puede categorizarse a través de los tres planos establecidos en la LBRL, como principio, como función o como competencia¹⁶⁸.

La cooperación como principio básico del estado tiene su razón de ser en la unidad del sistema¹⁶⁹, como función, fomenta el consenso de la libre decisión de las partes y la distensión en el sistema y como competencia atribuyéndose una actuación material concreta sobre la base de una norma o a través de órganos mixtos de colaboración insertos dentro de la propia estructura organizativa del ente competencial. En este último caso de cooperación orgánica, las CCAA crean a través de Ley, y por tanto solo pueden ser creados desde la óptica de la CCAA y no del municipio, órganos de colaboración de carácter mixto integrados por representantes de las administraciones implicadas a modo de foros de

¹⁶⁸ Carballeira Rivera, María Teresa, “La provincia en el sistema autonómico español”, Marcial Pons, Madrid, 1993, Pág. 203 y ss

¹⁶⁹ En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002 de 31 de Octubre en la que se estipula en su F.J VII que: “Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (STC 18/1982, entre otras) y si ‘la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía’ (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera”.

discusión o encuentro de asuntos de interés general. En cambio mediante la cooperación competencial están obligados a ejercer acciones singulares en beneficio de las administraciones de ámbito territorial inferior que pueden ser puntuales o a través de instrumentos de planificación.

En la cooperación competencial se incluye la cooperación económica para la financiación de obras y servicios, así como jurídica y técnica de la administración estatal y autonómica para el ejercicio de funciones locales tales como la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos y dirección de obras, es decir actuando por medio de actuaciones singulares o a través de instrumentos de planificación y programación que lleven a cabo las administraciones cooperantes. En ambos casos, caben actuaciones de coordinación por parte de la administración superior con el objeto de incidir en posibles disfuncionalidades derivadas de la actuación sobre un mismo sector por competencias concurrentes o compartidas, pero en todo caso la titularidad del servicio sigue siendo competencia local.

El Art 10.1. de la LBRL es el punto de partida para el estudio de la coordinación y de la cooperación expresando la obligación de la administración local y de las demás administraciones públicas de ajustar sus obligaciones reciprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Ya se atisba de la dicción de estos principios que cabe deducir relación jerárquica del principio de coordinación sobre todos los demás y los límites que debe tener, estableciéndose explícitamente en la literalidad del Art 55 de la de la misma cuando estipula que para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración

General del Estado, así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas¹⁷⁰:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.

b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.

c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.

d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.

e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

De hecho en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de Julio de 1991¹⁷¹ señala *“que la idea de ordenación (o de planificación, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio”*.

Los instrumentos tanto orgánicos como funcionales para la cooperación queda regulada en el Art 57 de la LBRL y la base para la coordinación queda regulada en el Art 58 y 59 de la LBRL, pero si bien como antes hemos adelantado no de forma totalmente

¹⁷⁰ Cobo Olvera, T, “ *El Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: Análisis normativo doctrinal y jurisprudencial*”, La Ley, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2008, pág. 78.

¹⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de Julio de la Ley de Costas, F.J.I.

clara y con la confusión de vocablos¹⁷², ya que el Art. 58 dispone “*Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.*”

Los primeros, los órganos de cooperación destinados a salvaguardar la coordinación interadministrativas, son órganos de carácter exclusivamente deliberante y consultivo, concebidos como foros de discusión formal entre las administraciones para facilitar la colaboración o el concierto con las entidades locales pero sin capacidad de suplantarlas o sustituirlas. De hecho un papel importante aquí juegan las comisiones de concertación interadministrativa, las comisiones provinciales de urbanismo y la comisión regional, en la que se informan a través de todas las administraciones involucradas los instrumentos de planeamiento y gestión de ámbito municipal y de ámbito supramunicipal.

La colaboración y cooperación voluntaria entre CCAA y entidades locales formalizada al amparo del Art.57, 57 bis y 58 de la LBRL en consorcios, convenios y otras fórmulas previstas con carácter general o sectorial, se han visto acompañadas de órganos de colaboración tal y como se prevé en el Art 58.2 de la LBRL de esta forma se han creado órganos previstos por la comunidad autónoma para posibilitar la participación de entidades locales en instrumentos de planificación, cuyo máximo exponente en el planeamiento supramunicipal es la comisión regional de urbanismo cuyo informe es preceptivo para la aprobación de los planes y proyectos de singular interés.

En atención a esta finalidad intrínseca, la coordinación y cooperación debe ser entendida conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional "*la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad*

¹⁷² El TC ha intentado definir la borrosa barrera entre ambas técnicas optando por la cooperación en los supuestos de competencias concurrentes como vía para optimizar su ejercicio por las administraciones implicadas, tal y como se establece en las STC 32/1983 y 36/1994 de 10 de Febrero. Pero todo ello sin decantarse al 100% por un concepto cerrado de cooperación ni concretar sus mecanismos, pues así se demuestra en numerosas sentencias tales como STC 175/1995 de 5 de Diciembre o 146/1992 de 16 de Octubre, donde se usan de forma indistinta los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación para explicar la necesidad de unidad y coherencia en la actuación de las distintas administraciones públicas y que las partes dispongan de discrecionalidad a la hora de definir los sistemas cooperativos que estimen convenientes en función de la relevancia política de cada cuestión a discutir.

técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades de diversas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema".

5.2 LAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN COOPERATIVA Y LA COOPERACIÓN IMPERATIVA.

Es por ello que en sentido amplio, la cooperación y coordinación tal y como se desprende de los citados Arts. y de la citada STC, puede entenderse en un se ejerce a través de dos técnicas distintas, *la coordinación cooperativa y la cooperación imperativa*, con clara prevalencia en un primer momento de la primera para alcanzar soluciones que consigan optimizar el ejercicio de las competencias en juego y optando solo por la decisión unilateral coordinadora cuando sean insuficientes las fórmulas cooperativas.:

- *Coordinación cooperativa* basada en los Art 57 y 58 de la LRBRL en el que existe reconocimiento de facultades y deberes recíprocos en la creación de órganos deliberantes y consultivos que acercan la coordinación a la cooperación.

Las fórmulas de cooperación competencial urbanística, territorial son bastante variadas y no están contempladas todas ellas en la normativa existente sino que su creación por el mutuo acuerdo entre las partes hace que sea más fácil innovar con ellas y que resulten bastantes formulas colaborativas interadministraciones, basadas todas ellas en el presupuesto previa de compartir e intercambiar información y permitir una participación pública abierta y global.

De todo ello deriva el derecho-deber de información recíproca entre las administraciones positivizado en el Art 56 de la LBRL por el que se establece la obligatoriedad del envío por parte de las administraciones locales a las CCAA y al Estado de la copia de los actos o acuerdos que se adopten por ellas mismas, con el fin de que las leyes sectoriales del Estado o de las CCAA que coordinen la actividad de la administración deberán garantizar cauces de información precisos para garantizar la coordinación.

En este sentido con la elaboración de los instrumentos de planificación las administraciones tiene la labor de informar a las otras el contenido de los mismos con el objeto de armonizar los intereses públicos afectados, no considerándose suficiente la

información pública o audiencia sino siendo necesario el traslado del documento de planificación en su integridad.

A mayor perfección de los canales de información menor uso del recurso a la técnica de la coordinación. El riesgo existente que se ha puesto de manifiesto es el de la extralimitación en las facultades de coordinación por las CCAA sobre entidades de ámbito inferior y el proceso derive en un control de oportunidad encubierto propiciado por la complejidad del sistema competencial local, es decir que *se produzca un desbordamiento en la LRBRL de la coordinación como poder basado en títulos concretos*”¹⁷³.

En lo referente a fórmulas procedimentales de coordinación cooperativa o colaboración, aunque ya las hemos ido desgranando cabe reseñar:

En lo que a la asistencia administrativa, bien en su faceta jurídica puede consistir en una asistencia técnica, o puede financiera. Dicha fórmula viene recogida en el Art 55 e) y posteriormente en el Art 57 de la LRBRL, en este último se regula de forma explícita al establecer que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración local y las administraciones del estado y las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como de interés común se realizará con carácter voluntario bajo las formulas y los términos previstos en las leyes, mencionando las figuras de convenios y consorcios como instrumentos idóneos para la colaboración entre las administraciones públicas de distintos ámbitos territoriales, sin que en ningún caso se pueda alterar con esta figura el reparto constitucional de competencias. De hecho es bastante típica la asistencia técnica a Municipios de Diputaciones para la elaboración del planeamiento general o de desarrollo de iniciativa pública o de asesoramiento jurídico a la firma de convenios de colaboración con CCAA para llevar a cabo planeamiento supramunicipal.

Un dato a reseñar es el auge de los consorcios urbanísticos en la década del 2000 cuando se produjo una de las mayores transformaciones urbanísticas de la Ciudad de Madrid bajo la figura del Consorcio en la que se llevó a cabo la operación Chamartín, bajo el paraguas consorcial de ADIF, RENFE y la Comunidad de Madrid.

¹⁷³ Morell, “La coordinación del Estado y las CCAA con la administración local”, DA, núm. 230-231, Pág. 108.

En lo que a los instrumentos participativos dentro de un procedimiento de elaboración de decisiones ajenas se refiere como el de la intervención de algunas Administraciones en la formulación de los planes de otras que les afectan como planes, urbanísticos y de ordenación del territorio. Cualquier Administración puede formular alegaciones en cualquier procedimiento administrativo de la competencia de otra que afecte a sus intereses. Pero a veces, la ley prevé trámites específicos de consulta a dichas Administraciones afectadas como puede ser el preceptivo informe para aprobación de instrumentos de gestión supramunicipal del Informe del Art 24.1 de la Ley Aguas.

En lo referente a las fórmulas de cooperación orgánica, cabe recordar que:

Puede efectuarse a través de la participación de las administraciones en un órgano colegiado de cooperación, cualquiera que sea la composición de éste (paritaria o no) y el alcance de sus funciones (decisorias o como en la mayoría de los casos sucede sólo consultivas). A veces se formalizan como convenios de colaboración. Este instrumento fue previsto por la Constitución como medio de colaboración entre las Comunidades Autónomas en sus relaciones "verticales" entre Estado, Comunidades Autónomas y Administración local, de hecho se suelen usar en figuras de planeamiento supramunicipal para adherirse los municipios a la estrategia territorial y verificar su apoyo al proyecto y que se manifieste el interés local en el mismo. Sólo pueden celebrarse en el ámbito de las respectivas competencias de las Administraciones intervinientes, sin que puedan suponer renuncia a las competencias propias. De hecho el desarrollo de una buena parte de los PSI ejecutados en Castilla- La Mancha tienen como instrumento previo conciliador convenios de colaboración entre los municipios afectados y la Comunidad, si bien es cierto como hemos dicho por la fiscalización previa que se efectúa por parte de la Intervención General a los mismos, sin que suponga un desembolso monetario (en la mayor parte de los casos) por los ayuntamientos afectados y más bien de apoyo en la gestión de la participación pública del municipio y de apoyo técnico agilización y la redacción del proyecto.

Otra fórmula es la creación de una nueva entidad, de naturaleza jurídica pública o privada, en la que participan varias Administraciones, para la realización de actividades o la gestión de servicios de interés común. En algunos casos se trata de empresas mixtas, si la actividad en cuestión puede gestionarse conforme a Derecho privado. Si bien es cierto que

la figura más utilizada es el convenio pues sobre la fórmula de colaboración bajo el paraguas del consorcio no existe unanimidad doctrinal ni jurisprudencial acerca de si la unidad consorcial es o no una entidad local. Aunque la LBRL parece insistir en esta figura como de no entidad local y bajo la fórmula personalizada de gestión de un servicio para fines de interés común a ambas administraciones.

La entidad consorcial con personalidad jurídica independiente de cada una de las entidades que la conforman es usada como figura urbanística bajo la cual se amparan desarrollos urbanísticos de interés general supramunicipal en el que interviene entidades locales, u organismo de derecho público o empresas publicas ya sean municipales o autonómicas definiéndose los porcentajes de participación en el proyecto y con consignación o establecimiento de partidas presupuestarias para la ejecución de los mismos. Bajo esta fórmula se suele operar a través de empresas públicas con el fin de conseguir agilidad administrativa en la gestión y posibilidades de financiar el proyecto sin las rigideces contempladas en la Ley de Hacienda y de Presupuestos Generales del Estado que establecen criterios de estabilidad presupuestaria. Asimismo bajo esta fórmula existe un ahorro de costes fiscales importantes ya que están exentas del impuesto de valor añadido. De hecho bajo el amparo de esta fórmula se ha propuesto en multitud de ocasiones los desarrollos de proyectos de singular interés con las administraciones locales afectadas, si bien es cierto que aunque el papel lo soporta la escasa posibilidad y la fiscalización existente en materia de endeudamiento y cumplimiento del déficit de las entidades locales hace que de facto se prácticamente imposible llevar a cabo.

- *La cooperación imperativa* regulada en los Art 59 al 62 en el que se manifiesta la superioridad que los EA imprimen a las CCAA en cuanto a las obligaciones locales impuestas¹⁷⁴. Los pocos adeptos de esta fórmula se reflejan en el Art 10.2 de la LBRL al establecerse que estos mecanismos solo se pueden usar cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades o incidan o condicionen relevantemente el de dichas administraciones o sean concurrentes o

¹⁷⁴ Los EA deben velar por establecer leyes de coordinación donde se incluyan las materias de interés general. El Art 7 de la Ley 2/1991 de Castilla La Mancha omite los requisitos formales de las leyes de coordinación y sustituye los requisitos propios de una técnica coordinadora como una técnica autorizatoria.

complementarios de los de estos, sin que pueda afectar en ningún caso al principio de autonomía local. Por eso, el poder de coordinación no se presume con carácter general, sino que debe estar atribuido caso por caso por las normas con rango de Ley.

En cualquier caso tal y como se ha reseñado, las facultades de coordinación no cabe que sean meras varas de control competencial de administraciones superiores frente a las inferiores sino que deben guardar una proporción con la necesidad del interés supralocal y cohesión administrativa sin que sirvan para colocar a las Administraciones autónomas coordinadas en una situación de dependencia jerárquica incompatible con su autonomía.

De este modo ha quedado reflejado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 21 de Diciembre de 1989¹⁷⁵, en la que se estipula que *"los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía"*.

Las principales fórmulas de coordinación, en lo que al ámbito urbanístico y de ordenación territorial, analizadas desde su incidencia más soft a las más impositivas son:

En cuanto a actividades de planificación: La Administraciones coordinantes planifican de planes y programas vinculantes para todas las administraciones o directrices, a través de periodos de información pública y alegaciones mediante audiencia en el procedimiento de aprobación del plan, o mediante la presencia en órganos administrativos encargados de formular o aprobar los proyectos de los planes. De esta manera la relativa pérdida de libertad decisoria que deriva de su sujeción a los planes de coordinación se compensa (en parte, al menos) con facultades de participación. Por los demás, como es obvio, la coordinación mediante planes y directrices resulta tanto más eficaz en la práctica cuanto mayor es el grado de consenso entre las distintas Administraciones implicadas a la hora de elaborar esos instrumentos.

En nuestro caso podría enmarcarse en esta técnica, los planes de ordenación del territorio que elaboran las Comunidades Autónomas conforme a su legislación propia, aunque éstos no son vinculantes para las actuaciones de la Administración del Estado que inciden sobre el medio físico, a las que sólo sirven de análisis de marco referencial.

¹⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de Diciembre, F.J VI.

De hecho en este punto cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 20 de Marzo de 1997¹⁷⁶ para estipular las limitaciones existentes en las regulaciones por parte del estado en la inferencia de la ordenación del territorio y urbanismo de CCAA y entidades locales estableciéndose “ *El contenido material del Plan de Ordenación, que participa de las características esenciales de los planes de ordenación del territorio, en cuanto asigna usos al suelo o terreno a través de las directrices territoriales, se dirige al equilibrio regional en el ámbito económico y tiene en cuenta los aspectos medioambientales para lograr la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo también en el ámbito supranacional en cuanto al espacio europeo... Nos hallamos ante un plan de ordenación de territorio y urbanismo que viene a superponerse-en la escala del planeamiento- a los planes directores territoriales de coordinación, de competencia de las comunidades autónomas, vinculando así las decisiones sobre planificación territorial que estos entes públicos pueden adoptar en ejercicio de su competencia sobre ordenación de territorio y urbanismo. A la luz de lo expuesto el Plan Nacional de Ordenación invade la referida competencia exclusiva de las CCAA, pues en virtud de la eficacia vinculante que dicho Plan atribuye el Art 67 del TRLS, las políticas territoriales de las CCAA quedan condicionadas desde el mismo Plan Nacional y por su propia eficacia, así como por las eventuales actualizaciones o revisiones de que sea susceptible el instrumento de Planeamiento que ahora enjuiciamos. Declarándose inconstitucional por vulneración del orden de distribución de competencias los Art. 65,66 y 67 del TRLS*”.

En cuanto a elementos de aprobación: La administración coordinadora puede efectuar aprobación de actuaciones ajenas, con finalidades de cohesión global. De hecho el caso más claro es la aprobación por las Comunidades Autónomas de los planes de ordenación municipal o planes de delimitación de suelo urbano, formulados por los municipios, en la medida en que sirve para coordinar la planificación urbanística con la actividad de ordenación territorial de la propia CCAA y que a diferencia de la Administración del Estado sí que vincula a las entidades locales.

En cuanto a la actividad de producción normativa: La elaboración y aprobación por la institución coordinante de normas con rango de Ley que enmarquen la actividad sujeta a

¹⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, F.J XXII.

coordinación de otras administraciones. Ámbito que como tal está vetado implícitamente por la necesidad de esa capacidad normativa con rango de Ley al Estado y a las CCAA. Ello no es óbice para que otras Administraciones dicten su propia regulación de detalle o complementaria, ni que las funciones administrativas y la gestión de los servicios estén descentralizadas. Pero aquella normativa básica constituye un elemento primario de cohesión de la actividad de todas las Administraciones públicas, mayoritariamente emanada del estado. A ello hay que añadir que, hoy en día, una parte importante de esa regulación básica sobre todo la proveniente del Estado, lo referente a gestión ambiental y económica, está a su vez condicionada por la normativa europea con efecto directo o internacional en esta materia, por ejemplo la incidencia en materia como residuos de índole en la gestión claramente municipal.

5.3 ¿CABIA ALTERNATIVA?

El sistema jurídico podría como señala González –Varas haber sido otro, apostando por un sistema de inspiración francesa basado en un sistema autonómico de simple coordinación de las facultades urbanísticas, profundizando a través del Art. 59 de la LRBRL, afirmando un sistema de ordenación territorial de coordinación de lo local en presencia de intereses supralocales, descartándose por esta vía toda posibilidad de clasificación o calificación de suelo a través de planes autonómicos de coordinación, sino que simplemente fuesen como meras directrices.

De esta forma no se presentarían los problemas que se originan en nuestro sistema jurídico, asentado en la idea de la vinculación jurídica de los instrumentos de ordenación territorial autonómicos sobre los urbanísticos locales, en los que son necesarios buscar fórmulas de compensación o equilibrio después de que el peso de la balanza recaiga en el dato de la posibilidad admitida de una injerencia autonómica en contra del urbanismo local.

No obstante y sirva como crítica que este modelo francés en el que la ordenación territorial se plantea como puramente coordinadora o indicativa, no tendría contenido práctico alguno, pues su inoperancia sería tal que la balanza se inclinaría con total discrecionalidad y obviando los modelos de crecimiento territorial, a favor de las entidades locales.

González- Varas¹⁷⁷ propone además a parte del criterio jurisprudencial formal de la participación de la entidad local en los procedimientos autonómicos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, es conveniente fijar otro límite de carácter material para medir la legalidad de los planes de ordenación territorial en cuanto a las regulaciones de contenido puramente urbanístico.

Es decir, a la validez práctica del criterio material a cuyo tenor los instrumentos de ordenación del territorio serán vinculantes para los planes urbanísticos de forma congruente con su concreto carácter. Este criterio teleológico permite observar si el instrumento territorial es congruente con los fines supralocales que aquél representa¹⁷⁸.

Dicho criterio teleológico de la norma a mi modo de ver, esta implícitamente recogido en la LOTAU como un criterio de superación de la posible incidencia del urbanismo autonómico en la esfera municipal, al tenerse que emitir informe vinculante por parte del municipio en los planes y proyectos que conlleven actuaciones industriales o terciarias.

Aun así la normativa urbanística Castellano Manchega debía haber dado un paso más en esta del criterio teleológico de la actuación y haber garantizado una participación mayor del municipio en función de la vinculación de la ordenación del territorio sobre la ordenación urbanística por fines supralocales, no solo ciñéndola a la emisión de informe en caso de actividades industriales o terciarias sino quizás también las de vivienda, ya que aunque se trate en la mayoría de los casos de actuación públicas destinadas a la construcción de viviendas bajo algún régimen de protección, también se trata de aprovechamientos lucrativos, eso sí tasados en su valoración por la normativa de vivienda aplicable que configuran y crean ciudad aunque sea destinada al cumplimiento de fines supralocales. Y desde luego que además se hubieran exigido mayores exigencias en cuanto a la participación pública de los municipios en función de la clasificación del suelo en el

¹⁷⁷ González- Varas Ibáñez, S, “Urbanismo y Ordenación del territorio”, Aranzadi, Navarra, 2004, Pág. 45.

¹⁷⁸ La STS 1151/2003 en recurso 7775/ 1999 de 20 de Febrero F.D.VII afirma que “los PIOT pueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y urbanística) señale aquella norma”.

que se hubiera llevado la actuación urbanizadora o edificatoria a tal fin, ya que modula la estrategia del desarrollo de crecimiento del municipio.

Es evidente que estamos ante un criterio tan operativo como posiblemente excepcional, sobre todo en los casos en los que no ha habido a pesar de la participación consenso pleno con la entidad local afectada. Un caso análogo a este es el de sustitución de licencia por informe previo en el caso de obras de interés general y ahondando en ello el ejemplo más claro podría ser la sustitución de licencia por informe previo para la ejecución de infraestructura portuaria como finalidad de la norma pero no de la zona de servicio (con actividad industrial y terciaria lucrativa) del puerto que si están sujetas a licencia, porque escapan a su razón de ser.

Por tanto el dilema está servido y gira entonces en el debate de si la ordenación del territorio no vincula al urbanismo dicha ordenación sirve para poco o nada, pudiendo permanecer en un ámbito abstracto o especulativo. Y por el contrario de afirmarse dicha vinculación se plantea el problema del posible exceso regulativo de los planes de ordenación del territorio y figuras de planeamiento supramunicipal, con la consiguiente incertidumbre sobre la suficiencia de la participación de las entidades locales en la promoción y elaboración de estas figuras.

Pero de lo que se trata como señala Herráiz Serrano¹⁷⁹ es de *“ir creando una nueva cultura administrativa, en la que, por ejemplo, dicha técnica de la ponderación de intereses como paso previo a la decisión de prevalencia permita engrasar mejor el siempre complicado engranaje de las reglas de la distribución de competencias y que resultado del ejercicio de las concurrentes materialmente sea, nunca mejor dicho, ponderado”*

5.4 CONCERTACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE ACTUACIONES URBANIZADORAS Y EDIFICATORIAS DE INTERES SUPRAMUNICIPAL.

Los informes de concertación interadministrativa y consulta, son un acto jurídico de trámite, por lo que se garantiza en la actuación publica una garantía ciudadana e institucional, en tres sentidos: el primero de ellos es que es una actuación conforme al

¹⁷⁹Herráiz Serrano, O, “La Asunción por la Legislación Aragonesa de Ordenación el Territorio de la categoría de informes determinantes para el Estado”, Revista Aragonesa de Administración Publica, Nº 36, Junio 2010, pág. 292.

ordenamiento jurídico y en la que se han establecido todos los medios para que sea conocida y fiscalizada por la ciudadanía. En segundo lugar porque está sujeta a un procedimiento administrativo al que la administración está sujeta y por ende le permite al ciudadano tener la garantía de que no se va a tratar de conductas discrecionales ni arbitrarias y en tercer lugar tiene la capacidad de control de legalidad y salvaguarda competencial que le atribuye la norma sectorial en virtud de los cuales se emiten.

El marco general de dichos informes se encuadra en el Art 82 de la LRJAPYAC se establece que a efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

Dichos informes tal y como reza el Art 84 de la LRJAPYAC serán facultativos y no vinculantes, salvo que se establezca por disposición expresa lo contrario. De hecho en ese mismo artículo se establece un periodo de 10 días para su emisión, salvo que otra disposición establezca un plazo mayor o menor, que como ya hemos visto será de 30 días para la concertación de PSI o PLSI salvo en el que se aplique el procedimiento ambiental que se extenderá el trámite a 45 días.

Si no se emite el informe en el plazo señalado, se proseguirá con las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. Salvo en este caso, el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

En lo que a la concertación Administrativa de instrumentos de ordenación territorial y urbanística se refiere, queda recogida en el Capítulo I del Título II de TRLOTAU, al amparo de únicamente dos artículos que lo desarrollan y en el que se encuentra enmarcado el primero de ellos que incluye el deber constitucional de colaboración, el Art 9 del TRLOTAU estipula que las administraciones públicas con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística o sectoriales con relevancia territorial, o que impliquen utilización del suelo deberán concertar sus actuaciones y en especial, la aprobación de los

instrumentos, en que estas se formalicen para su eficacia y en su caso la legitimación para su ejecución.

Es decir, es la técnica más usada cuando existen competencias e intereses diferenciales que se hacen patentes por su incidencia en el medio, para los titulares de competencias urbanísticas y de ordenación y que inciden directamente sobre ellas. De hecho las administraciones públicas sectoriales participan en la actividad urbanística a través de la emisión de estos informes, para el control de la legalidad y de los intereses municipales, enmarcado por supuesto su competencia n razón del materia y del territorio, so pena de nulidad de pleno derecho conforme al Art 62.1.b) de la LRJAPYAC.

Son numerosos los ejemplos de concertación administrativa en distintos instrumentos territoriales y urbanísticos que se encuentran en el TRLOTAU, pero nos ceñiremos a analizar los relacionados con los PSI y PLSI.

En este sentido el Art 9.1 in fine establece que debe ser invitada la administración general del Estado para participar en ella, cuando el instrumento pueda incidir en las competencias con relevancia territorial de la misma. Se utiliza la formula invitación para no inmiscuirse la legislación autonómica en las competencias básicas estatales de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Partiendo de los principios de cooperación y coordinación entre administraciones promulgados por la ley 30/1998, impone dentro del ámbito de Castilla- La Mancha una sujeción a la Junta y a los Municipios que si están obligados directamente por la ley regional mientras que para la administración del estado deja abierta la puerta a la participación pública.

Los informes sectoriales se enmarcan en el seno del deber de concertación interadministrativa del art. 10 de TRLOTAU que posteriormente analizaremos, y fruto de ello es la emisión de los informes sectoriales, pero bajo determinadas circunstancias que velaran por garantizar que no se pongan en tela de juicio competencias concurrentes o compartidas con otras administraciones públicas, vulnerando en caso de competencias municipales su propia autonomía.

Asimismo en el Apartado 9.2 del TRLOTAU se establece que el legítimo ejercicio de las competencias de elaboración, tramitación y aprobación de cualquiera de los instrumentos con relevancia territorial:

a) la debida, suficiente y oportuna información sobre su contenido a todas las Administraciones Públicas cuyas competencias propias puedan verse afectadas.

b) la armonización de las diversas competencias de la Administración actuante entre sí y con las competencias de ordenación urbanística o con relevancia territorial de las restantes Administraciones, de suerte que no resulte lesionado el contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de los fines legales de cualquiera de las competencias implicadas.

El TRLOTAU en el segundo de los artículos que regula la concertación interadministrativa desdobra como señala, Valero, JC e Ibáñez, F¹⁸⁰, siguiendo a Vaquer, M , *“el deber general de concertación en dos dimensiones fundamentales: la formal y la procedimental, donde se traduce en un deber de informar, y la material o sustantiva, donde equivale a un deber de armonizar”*.

De este modo se expone en su art. 10.1 a) que quedan sujetos a concertación interadministrativa, los instrumentos de planeamiento para la ordenación territorial y urbanística previstos en la Ley, así como su revisión y su modificación cuando ésta afecte a la ordenación estructural, así como a cualesquiera otros instrumentos de ordenación que afecten al uso del suelo contemplados por Leyes especiales.

Para efectuar la concertación interadministrativa se realiza el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas, en todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos de planeamiento para la ordenación territorial y urbanística, además de los citados en el art 10.1.

En los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio citados en el 10.1.a) hay que reseñar que únicamente se someten de nuevo a concertación interadministrativa los procedimientos de revisión o modificación de cualquiera de ellos ya aprobado cuando afecte a la ordenación estructural estableciendo la innecesaridad de este trámite cuando únicamente se afecta a la ordenación detallada, como los planes parciales, planes especiales

¹⁸⁰ Valero Irala, JC e Ibáñez Pérez, F, “El informe sectorial sobre accesibilidad: una aproximación de su eficacia”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N°296, Marzo 2015, pág. 95.

de reforma interior, y estudios de detalle. Todo ello pues es en la ordenación estructural donde residen las principales variables de contorno difuso entre ordenación territorial y urbanística, y por ende donde los intereses supralocales pueden llegar a necesitar hacerse valer.

Asimismo también están sujetos a concertación interadministrativa tal y como se establece en el Art 10.1:

b) La consulta previa de viabilidad de actuaciones urbanizadoras en el suelo rústico de reserva regulada en el número 7 del artículo 64.

c) Cualesquiera proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Junta de Comunidades, las Diputaciones y los Municipios que afecten, por razón de la localización o uso territoriales, a la instalación, funcionalidad o funcionamiento de obras o servicios de cualquiera de dichas Administraciones Públicas.

d) Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración de la Junta de Comunidades o las Diputaciones que afecten al territorio de uno o varios Municipios.

La función de garante y control que incorpora la concertación administrativa sirve de base para proteger los intereses de las distintas administraciones implicadas y la tutela de los bienes jurídicos protegidos mediante la legislación sectorial.

Un estadio más de ella es la emisión del informe vinculante y preceptivo¹⁸¹ que pone de manifiesto la existencia de una competencia compartida, en virtud de la cual no solo participa en la decisión sino que la configura. De hecho el Tribunal constitucional en

¹⁸¹ En este caso conviene reseñar la STC 40/1998 de 19 de febrero F.J. XXXVIII en la que se establece que: "Este Tribunal ya ha tenido ocasión de referirse a la técnica del informe vinculante. Así, en la STC 103/1989, se afirma que se trata de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a coexistir [fundamento jurídico 7.º, a)], si bien «la "conformidad" de la Administración estatal ... sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado» [fundamento jurídico 7.º, c)]. Y en la STC 149/1991 hemos sostenido la legitimidad de esta técnica, si bien poniendo de relieve que la exigencia de un informe de esta naturaleza «convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia» [fundamento jurídico 7.º, A), c)]".

su Sentencia de 8 de Junio de 1989¹⁸² establece a tenor de la técnica del informe vinculante que: *“se trata de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes, estatal y autonómica, que partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia a coexistirse”*.

Además tal y como reza en el Art 10.2, dicho trámite de concertación interadministrativa debe cumplirse en su fase más temprana, sin que pueda prolongarse más allá del de información pública. De hecho en el mismo continúa diciendo que es de cumplimiento obligatorio incluso en situación de urgencia y que en caso de que sea necesario el procedimiento de evaluación ambiental o autorización ambiental integrada (para el caso de obras y proyectos de la Junta de comunidades o Diputaciones que se recogen el Art 10.3 y 10.4), se ampliará la consulta a los sujetos definidos como interesados en la ley de evaluación ambiental.

Además el Art 10.5 establece una duración de 20 días, pero si está sujeto a evaluación ambiental dicho plazo se incrementara para hacerlo ajustar al de esta normativa sectorial que establece 45 días. Produciéndose por la normativa un efecto garantista de participación de cualquier interesado y mayor tiempo de emisión de informe de las distintas administraciones intervinientes.

Asimismo el Art 10.5 también dispone que TRLOTAU que *“no obstante, si el trámite de consulta coincide con el de información pública se coordinará y simultaneará con la intervención o emisión de informe de las administraciones territoriales”*, lo que hace que Vaquer, M¹⁸³ afirme que *“realmente la duración habitual del trámite de consulta es la mínima de un mes, la misma exigida para la información pública, salvo el caso citado en referencia a la legislación ambiental”*.

Asimismo en el Art 10.3 se establece que el trámite de consulta será evacuado por la administración actuantes al resto de administraciones afectadas remitiéndose copia del

¹⁸² Sentencia Tribunal constitucional en su Sentencia 103/1989 de 8 de Junio, F.J VII A)

¹⁸³ Vaquer Caballería, M, *“La concertación interadministrativa y social”*, en Parejo Alfonso, L (Dir.), *“Derecho Urbanístico de Castilla-la Mancha”*, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 1999, pág. 138.

instrumento de aprobación, modificación o revisión y la documentación ambiental necesaria, de forma que se les proporcione al resto de administraciones:

- a) La posibilidad de exponer y hacer valer de forma adecuada, suficiente y motivada por si mismas o a través de organizaciones públicas dependientes las exigencias que resulten de los intereses públicos de cuya gestión tiene encomendadas.
- b) La ocasión de alcanzar un acuerdo sobre los términos de la determinación objetiva y definitiva del interés general.

El Art 10.4 establece que también se remitirá el instrumento o proyecto a la Consejería competente en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo ante la que se justificará la efectiva realización del trámite respecto del resto de administraciones públicas.

He aquí donde debemos volver a recalcar el gran avance que se ha producido con la creación de las comisiones de concertación interadministrativa que han servido para agilizar el trámite de consulta durante la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en municipios de menos de 10.000 habitantes, creadas mediante Decreto 83/2009, de 23/06/2009, por el que se establecían medidas de agilización y de apoyo a los municipios en la concertación interadministrativa de Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística, hoy sustituido por el Decreto 235/2010, de 30/11/2010, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que en su artículo 5 establece la creación de las mismas. Dando paso a una manera más orgánica que funcional de efectuar la concertación.

Algunos autores ven en dicha figura una proyección si cabe aun mayor, es el caso de Caro-Patón I¹⁸⁴, que establece que dicha figura de comisión de coordinación interadministrativa debería extrapolarse a todos los supuestos de planes con

¹⁸⁴Caro-Patón Carmona, I, “La concertación interadministrativa: una idea-fuerza para el uso armónico del suelo” en Caballero Veganzones, R, Ayala González, R y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 224.

determinaciones de ordenación estructural y convertirse en órgano de seguimiento del proceso de elaboración del Plan, desde el que se fuesen actualizando y concretando los términos de los informes sectoriales a medida que el borrador del Plan avanzase en sus contenidos. En esta misma línea de emisión de informe por parte de la comisión sin que hubiese estado restringido a los municipios de menos de 10.000 se manifestó por enmienda del Grupo popular en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla- la Mancha de 26 de diciembre de 2008, enmienda rechazada justificándose en los medios de los que disponen los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes para la tramitación de instrumentos de planificación y gestión.

De hecho la primigenia Ley Urbanística Valenciana 16/2005, preveía formulas orgánicas parecidas para la superación de los conflictos competenciales en técnicas de cooperación interadministrativa, al disponer en su Art 83 que el desacuerdo entre municipios colindantes se solventaría mediante resolución de la consejería competente de urbanismo, adoptándose las directrices más justadas a los instrumentos de ordenación del territorio y emitiendo antes de resolver las entidades afectadas informe previo y reunión conjunta de sus representantes

Asimismo la primigenia Ley 9/1995 de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de Madrid también creó esa estructura orgánica para superar los conflictos suscitados entre la comunidad autónoma y los municipios por la gestión de las actividades de ordenación territorial y urbanística, intentando conseguir el acuerdo de las administraciones interesadas acerca del interés público que debe prevalecer. Dicho órgano no está enfocado en la misma línea que en Castilla- La Mancha o Navarra donde, se trata más bien de un órgano de superación y alineación de los distintos conflictos que puedan surgir en la fase de concertación entre todas las administraciones territoriales, y por ende su composición se ve en su fin reflejado, aunando a técnicos de distintas consejerías además de a representantes de la FEMP.

En el caso de Madrid, su composición es bilateral, pues está presidida por el Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y compuesta por número paritario de representantes de la Comunidad de Madrid y de los municipios.

De hecho obra aquí decir, que en el caso de la Comisión de Acción Territorial de Madrid¹⁸⁵, cuando en la aprobación o ejecución de cualquier instrumento de ordenación territorial que no tenga rango de ley se formalicen discrepancias entre la comunidad de Madrid y el o los municipios afectados sobre la concurrencia y los términos del interés regional, y se solicite formalmente por los mismos. Además en el caso de los proyectos de alcance regional (PSI, en la normativa castellano manchega), es preceptivo y vinculante el dictamen de la comisión.

He aquí un elemento clave, ya que por el mero desarrollo de la obligatoriedad de la emisión de informe en caso de actuaciones de interés regional pone de manifiesto las especiales dificultades entre la CCAA y los municipios cuando se promueven. Hecho por el cual lejos de resolverse a través de golpe de sentencia en los Tribunales Superiores de Justicia, se intenta encontrar esa solución a través de este órgano, buscando alineación de postura sobre el alcance del interés regional.

En el resto de supuestos que regula es potestativo de las partes que componen la comisión solicitar que se emita ese informe por parte de la Comisión de Concertación de la Acción territorial.

Debemos de reseñar además que el TRLS regula la fase de consultas en su Art. 15 y tras haber establecido en el Art 11 el trámite de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a información pública.

Dicho Art 15 queda ínsito bajo el título de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano y esta específicamente relacionado con los instrumentos de ordenación en actuaciones urbanizadoras pues es donde la sostenibilidad en su triple vertiente juega un papel prioritario. En el que se establece que en la fase de consultas sobre instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

¹⁸⁵ Valenzuela Rubio, M, “*La Planificación territorial de la Región metropolitana de Madrid. Una asignatura Pendiente*”, Cuadernos Geográficos 47, 2010-2, pág. 119.

a) El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. Estos informes tendrán el carácter que les atribuyan sus correspondientes Leyes sectoriales, pero, en cualquier caso, serán determinantes para el contenido de la Memoria Ambiental, es decir, sólo podrá disentirse de ellos de forma expresamente motivada.

Debemos aquí hacer un inciso y aludir conforme a la literalidad del artículo la necesaria preceptividad de los mismos y que son informes determinantes, y no han querido estipular vinculantes, para el contenido de la memoria ambiental. Asimismo se habla de que al menos los siguientes informes sin que sean por ende los únicos preceptivos existentes, siendo por tanto elenco establecido meramente enunciativo y no limitativo, pero si fundamentados en las bases de los principios de desarrollo y cohesión territorial con el uso racional del suelo y sobre la base del principio de solidaridad y equilibrio territorial.

De hecho a pesar de calificarse como determinantes por los redactores de la Ley de suelo, los mismos, Parejo Alfonso y Roger Fernández¹⁸⁶ estipulan “*que tanto la omisión de la solicitud de éstos informes preceptivos y determinantes, como el apartamiento inmotivado de ellos de la memoria ambiental o la motivación insuficiente por esta de su disenso de ellos, vician de nulidad el procedimiento de aprobación del correspondiente instrumento de ordenación*”.

Con respecto a los informes preceptivos y determinantes de la Ley del Suelo, posteriormente se hará una especial referencia al informe de suficiencia de recursos

¹⁸⁶ Parejo Alfonso, L y Roger Fernández, G, “Comentarios a la Ley de suelo” Iustel, Madrid, 2007, pág. 206.

hídricos, es necesario clarificar si esa palabra “determinante” alude a un carácter vinculante del mismo o no.

Conviene reseñar aquí que tal y como hemos visto en el Art 82 de la LRJAPYPAC que se pueden solicitar informes preceptivos establecidos en disposiciones legales en las que se amparan la emisión de estos informes en la administración general del estado y en normas autonómicas, previos a la aprobación de determinados instrumentos territoriales y urbanísticos, que deben estar previstos por normas con rango de ley¹⁸⁷. Y los informes no preceptivos que ayudan a la conformación de decisión final por la administración actuante y que su no solicitud no tiene consecuencias jurídicas.

Los informes preceptivos a su vez pueden ser vinculantes o no vinculantes conformen rezan las disposiciones de ley que los regulan, obligando en caso de que lo sea a la administración actuante a incorporar sus determinaciones y contenidos por razones de interés supralocal. Si la administración actuante se separa de manera arbitraria del contenido del informe puede suponer nulidad de pleno derecho de las determinaciones del instrumento de ordenación territorial o urbanístico en tramitación, en la parte al menos que afecte al informe sectorial vigente.

Tras lo anteriormente visto y en aplicación a que informes deben ser vinculantes o no, debemos aludir a la aplicación de la disposición adicional segunda apartado cuarto de la Ley 13/2003 de 23 de Mayo reguladora del contrato de concesión de obra pública, que reza la Administración general del estado en ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculantes, en lo que se requiere a la preservación de las competencias del estado y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá

¹⁸⁷ Sentencia del TSJ de Madrid de 22 de Mayo de 2003, en recurso 2561/1997, F.J 4: “ Carece de cobertura normativa la alegación de no haberse solicitado el preceptivo informe de la Dirección General de Industria Energía y minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, puesto que ni la legislación urbanística, ni la sectorial de minas exigen dicho informe, por lo que rige el principio de carácter

continuar con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o servicio público.

A pesar de situarse dentro de la materia reguladora de la concesión de obra pública, su remisión genérica a los informes que ha de emitir la administración general del Estado en la fase de consulta de los procedimientos de aprobación, revisión o modificación del planeamiento de ordenación del territorio y urbanístico en el ejercicio de competencias estatales hace que sean catalogados como informes vinculantes, sin que pueda incidir en el ámbito de competencias que regulan otras administraciones que no son titulares de las mismas¹⁸⁸.

Asimismo en este punto para continuar con la necesidad de la vinculación de los informes que inciden en competencias estatales y por la importancia que tiene en cualquier instrumento de planeamiento o gestión urbanística pues no solo configura el modelo de desarrollo territorial sino la capacidad de generación de asentamiento o productiva en la industria y sobre todo centrada en aquellos instrumentos de gestión urbanística territorial promovidos por la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, nos vamos a ceñir en el informe de suficiencia de recursos hídricos 25.4 de la Ley de aguas 1/2001 de 20 de julio.

En dicho Art. se establece que las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

facultativo de los informes expresado en el Art 82 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

¹⁸⁸ En esta misma línea se expresa Horcajada Torrijos, M^a. A, “*Legislación Sectorial con incidencia en el urbanismo Valenciano*”, Revista Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, N^o 5, Octubre-Diciembre 2009, pág. 22.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto. Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica.

Es importante reseñar aquí y tras haber transcrito el artículo 25.4 de la ley de aguas que en el precepto no aparece que el mismo sea vinculante. Algunos autores¹⁸⁹ en contra de la aplicación del criterio establecido en los contratos de concesión y acudiendo directamente al Art 83.1 de la LRJAYPAC que establece que salvo disposición en contrario los informes serán facultativos y no vinculantes, han esgrimido que debe ser la propia legislación sectorial aplicable la que determine el carácter vinculante del mismo, no pudiéndose aplicar de manera genérica por la regulación del contrato de concesión. Aunque como hemos visto hace una alusión genérica a todos los informes que en materia de planificación de ordenación del territorio y urbanismo se emitan por los instrumentos tramitados al efecto y en los que existan competencias estatales afectadas.

La citada corriente además se apoyaba en el Auto de 15 de Enero de 2007 del Tribunal Superior de Justicia Valenciano¹⁹⁰ que establecía que “*esta interpretación no es de recibo dado que no se debe olvidar que la totalidad de la ley se refiere a obras públicas y la Disposición Adicional Segunda a obras publicas de interés general del Estado, que nada tiene que ver con el tema que estamos tratando*”.

¹⁸⁹ En esta línea Caro-Patón Carmona, I, “*La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de planes urbanísticos. Algunas reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León de 14 de Febrero de 2005*”, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, nº 227, 2006, pág. 90 establece: “*como la ley de aguas no resuelve, hay que aplicar aquí las previsiones de la LRJAP, donde se indica que salvo disposición expresa en contrario, los informes no son vinculantes*”.

¹⁹⁰ Auto del Tribunal Superior de Justicia Valenciano de 15 de Enero de 2007 en recurso 1003/2006, F.J XXX.

Además dicho Art. 25.4 se contradice con el anteriormente visto del contrato de concesión de obra pública en el sentido de que ese informe se entiende desfavorable en caso de no emitirlo en el tiempo establecido y por tanto aplica el silencio negativo en contra de la aplicación de la técnica del silencio positivo establecida en la legislación sobre contrato de concesión. El refuerzo jurídico del silencio administrativo negativo hace si cabe más latente la característica de informe vinculante pues en caso de emisión de informe negativo difícilmente será posible apartarse del mismo cuando las competencias sobre garantía de recursos hídricos se encuentran determinadas en la política hidrológica nacional gestionada por los organismos de cuenca y más aún si cabe cuando en lugar de aplicar silencio administrativo, se emite expresamente informe de insuficiencia de recursos hídricos.

Pues el aprobarse el Plan apartándose de manera discrecional del citado informe puede llegar a suponer la nulidad del plan aunque este efecto no este contenido dentro del propio Art. 25.4 de la ley de aguas y que además haya sido una laguna puesta de manifiesto por muchos autores e incluso por la jurisprudencia.

En lo que a la posibilidad de aprobación de un instrumento urbanístico y de ordenación territorial se refiere habiéndose producido una no emisión de informe y por silencio administrativo negativo del mismo una emisión desfavorable a los mismos, Horcajada, M.A.¹⁹¹ citando a Renau Faubell, secretario de la comisión de ordenación del territorio y urbanismo valenciana establece que *“la administración urbanística debe verificar por sus propios medios si existe suficiente justificación de que se dispone de recursos hídricos para abastecer la nueva demanda de agua, o si existe un suficiente compromiso de ejecución de las infraestructuras generadoras del recurso. En esta verificación puede resultar muy relevante el informe de la entidad municipal gestora del servicio de abastecimiento de agua. No existirán mayores problemas en la aprobación definitiva del Plan, pese al silencio de la confederación, si es posible acreditar que se tiene inscrito caudal suficiente para satisfacer la nueva demanda. En caso contrario implicaría*

¹⁹¹ Horcajada Torrijos, M^a. A, en “*Legislación Sectorial con incidencia en el urbanismo Valenciano*”, Revista Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, N^o 5, Octubre- Diciembre 2009, pág. 24 citando a Renau Faubell, F, “*El informe de la confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos*”, Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, n^o22, 2007, pág. 15.

permitir un uso abusivo por parte de la confederación de sus competencias y una limitación de las competencias urbanísticas más allá de lo necesario”.

Por tanto las opiniones doctrinales oscilan entre quienes defienden el carácter no vinculante de acuerdo con el art. 83.1 de la Ley 30/1992, en tanto que otras posturas se decantan por el carácter vinculante del informe con base en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, del contrato de concesión de obras públicas. Pero cuando la polémica parece servida, lo clarifica si alguna duda restaba a la doctrina el Tribunal Supremo en sus últimas sentencias al establecer la vinculación material de dichos informe y su práctica e imposible separación de los mismos por la administración actuante.

Es por ello y tal y como establece por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en la Sentencia de 29 de Mayo de 2015¹⁹² *“En cuanto a los Recursos Hídricos, de nuevo hay que poner de relieve la Doctrina reciente y reiterada del Tribunal Supremo (rec 2263/2009 STS, 3275/2012 de fecha 24/04/2012) que se pronuncia taxativamente, afirmando que el informe de la Confederación Hidrográfica, para nuevos desarrollos urbanísticos es preceptivo , en cuanto que de necesaria obtención; y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica y que dicho informe no puede sustituirse por el de "entidades colaboradoras" que no tienen la posición institucional, ni la competencia técnica, la objetividad, los conocimientos y la visión panorámica de los intereses implicados que tienen las Confederaciones”.*

Por tanto aunque los redactores hayan incluido la palabra determinante para no decir vinculante tal y como se establece también en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Abril de 2012¹⁹³, lo tiene en un plano material o sustantivo *“con ese carácter “determinante”, que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1º) que partiendo de la base de que determinar es “fijar los términos de algo”, si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación nº 771/2006), se trata de informes necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de las cuestiones*

¹⁹² Sentencia del Tribunal Supremo 2511/2015 por recurso de casación 2583/2013 de 29 de Mayo, F.J II.

¹⁹³ Sentencia del Tribunal Supremo 3275/2012 en recurso de casación 2263/2009, de 24 de Abril, F.D. VIII.

a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmerez la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes”. Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y 2º) más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, que un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante”.

Tal y como señala Sospedra¹⁹⁴ el Art 15.3 del TRLS da la opción de disentir de los informes sectoriales en la memoria ambiental de forma motivada y expresa siendo la validez mucho más debilitados en la presunta y además prestando especial atención al objeto del informe. Por lo que el autor establece que “*Aun aceptando el valor “determinante” y “materialmente vinculante” del informe previo de la Confederación, por cuanto que la viabilidad de la ordenación urbana depende, como aspecto esencial, de la disponibilidad de agua, no puede aceptarse sin más que en todos los supuestos de informe desfavorable de la Confederación haya de denegarse la aprobación de la actuación urbanística, aunque difícil sea la separación del mismo. En este punto, y si bien la sumisión de la actuación a informe previo supone una considerable reducción de la discrecionalidad del planificador, no puede exacerbarse la eficacia del informe previo al*

¹⁹⁴ Sospedra Navas, F.J., “El Agua y el Desarrollo Urbanístico: La suficiencia de Recursos Hídricos”, El Derecho.com, Marzo 2011, pág. 7.

punto que la discrecionalidad resulte totalmente eliminada en este aspecto, pudiendo separarse el planificador del informe si justifica y demuestra la posibilidad de un adecuado suministro de agua”.

Ahondando en este concepto y siguiendo además la línea jurisprudencial marcada y por tratarse la garantía y suficiencia de recursos hídricos de una competencia exclusivamente estatal podría haberse definido este informe como preceptivo y vinculante. De hecho el citado informe de la Ley de aguas emitido por las confederaciones hidrográficas no puede ser sustituido, por cualquier empresa u organismo que gestione al abastecimiento y depuración de aguas pues puede ser declarado nulo el procedimiento de aprobación que en el mismo se contemple, pues dicha competencia es exclusivamente estatal y debe ser emitida por los organismos de cuenca.

En esta línea volvemos a remitirnos a una Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Enero de 2013¹⁹⁵ se establece que *“un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante. Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2ª, 4ª, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a establecer, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicomprendensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado”.*

Para terminar en lo que se refiere a los procedimientos de concertación administrativa y consulta establecidos en el TRLOTAU para PSI Y PLSI, especial mención

merece el Art 33.3 del TRLOTAU relativo al procedimiento de aprobación de PSI y por aplicación conforme al Art 18 bis¹⁹⁶ de los PLSI donde tras la aprobación inicial de la Consejería competente en materia de vivienda y urbanismo, es la misma la que debe someterlo a información pública y simultáneamente dar audiencia y solicitar informe a los municipios afectados, cuando no sean estos los promotores del proyecto, durante el plazo de un mes, plazo en el que además debe producirse la concertación interadministrativa. Asimismo la Consejería, antes de la aprobación definitiva debe resolverse las alegaciones e informes presentados.

Del mismo modo el Art. 134 del Reglamento de Planeamiento reitera el carácter preceptivo de la concertación interadministrativa con la consejería competente en materia de vivienda y urbanismo, de los instrumentos en materia de ordenación territorial y urbanística que permitan integrar los modelos territoriales municipales junto a lo prefijado con una dimensión regional.

La ordenación territorial deviene, pues, un interés claramente supralocal ya que al sobrepasar territorialmente el ámbito estrictamente municipal sólo la administración autonómica y desde la posición que ocupa como ente superior territorial puede dar finalidad a los objetivos propios que para los Planes de Ordenación del Territorio se contienen en el artículo 18 LOTAU.

En este sentido conviene señalar que en lo referente a los proyectos de Singular Interés y planes de singular interés, una vez que se ha cumplimentado toda la documentación establecida en los Art. 15 y 16 del Reglamento de Planeamiento, y Art. 20 y 18 bis del TRLOTAU, la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda procederá a su aprobación inicial. Una vez que esta se haya producido, se someterá a información

¹⁹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 276/2013 en recurso de casación 3832/2009, de 23 de Enero, F.J. VIII

¹⁹⁶ El TRLOTAU establece en su Art 18 bis apartado 4 que: "*La aprobación de los Planes de Singular Interés se ajustará al procedimiento previsto en el número 3 del artículo 33*". Si bien dicha técnica de remisión normativa al precepto que regula el procedimiento de aprobación de los PSI, ha sido objeto de crítica pues debería haberse incluido en el desarrollo reglamentario del reglamento de actividad de ejecución urbanística, con su técnica propia, aunque hubiera sido similar. Además en este punto reseñar que tanto el TRLOTAU, como el reglamento de planeamiento y el reglamento de la actividad de ejecución regulan con casi la misma profusa profundidad la materia de concertación pro lo que se plantea la necesidad de que en los tres textos normativos se encuentre definida y si debería tener solo encaje en el reglamento de ejecución de la actividad urbanística.

pública durante el plazo de un mes mediante anuncio den el DOCM y al menos en uno de los periódicos de mayor difusión de la Comunidad. El cómputo del plazo de información comienza al día siguiente de la publicación del último anuncio.

Simultáneamente y por similar plazo se evacuara trámite de consultas al municipio, municipios u otras administraciones afectadas. En todo caso los PSI que contengan actividades industriales o terciarias requerirán preceptivamente informe favorable del municipio en el que se asientan. En caso de silencio por dichas administraciones, se entiende favorable.

La Consejería deberá dar audiencia y obtener informe del municipio o municipios afectados por el PSI por un periodo mínimo de 30 días, así como de la Consejería competente en materia de evaluación de impacto ambiental y la competente en materia hidrológica, que se ampliará como hemos indicado a 45 días cuando sea necesaria su sometimiento a EIA o EAE. Dicho Informe del municipio afectado es vinculante y preceptivo en caso de que el objeto del PSI sea la instalación para el desarrollo de actividades industriales y terciarias que tengan por objeto la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios incluida la urbanización que precisen, que no tenga acomodo en el planeamiento.

En la misma línea el Reglamento de la actividad de ejecución urbanística conforme al Art 174 sobre ejecución de proyectos y planes de singular interés, vuelve a reseñar la necesidad de los tramites de audiencia a los municipios afectados y la concertación interadministrativa por plazo de un mes publicándose en el DOCM y en uno de los periódicos de mayor difusión de ésta.

Con lo anteriormente reseñado se entiende que queda perfectamente cumplimentado, en cuanto precepto de carácter básico, el contenido de la información pública exigido por el Art. 11.3 del TRLS de 2008 que establece que en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación territorial y urbanística la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos, como son la delimitación del ámbito en los que la ordenación proyectada altera la vigente, ámbitos en los que se suspende la ordenación, o los

procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y al duración de dicha suspensión.

En este sentido cabe señalar la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de Mayo de 2002 con la impugnación e la aprobación definitiva del Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria. Se estimó en parte el recurso del propio Ayuntamiento de Mogán, pues la existencia de modificaciones sustanciales en el PIOT debió dar lugar a nuevas audiencias, y por tanto no se ha dado suficiente participación a las administraciones locales.

Para terminar y de hecho no podemos estar más de acuerdo con la afirmación de Alonso A.J.¹⁹⁷, al estipular que *“la relevancia de la concertación interadministrativa es un hecho evidente en nuestros días debido a la interrelación de las materias en el ejercicio de las competencias atribuidas a las administraciones públicas, lo que hace que en la inmensa mayoría de los casos las competencias tengan un carácter compartido o concurrente y se haga necesario acudir a estas técnicas como modo de anticiparse a los posibles conflictos que puedan surgir; es decir al bisturí judicial”*.

Es decir en nuestro derecho urbanístico se contemplan mecanismos de solución, que sin vulnerar la autonomía municipal aseguran y preservan interés supramunicipales bien sean estatales, autonómicos o pertenecientes a distintos municipios.

5.4.1 CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN.

Para el análisis de este punto debemos distinguir varios casos: El primero de ellos es si la administración actuante se aparta en su resolución omitiendo el contenido de un informe vinculante emitido, el segundo de ellos es el caso de que la administración actuante emita aprobación quedando pendiente la falta de solicitud de informe y el tercero de ellos es la aprobación por parte de la administración actuante cuando habiéndose solicitado falta la emisión por parte de las administraciones sectoriales implicadas.

¹⁹⁷ Alonso Timón, J.A, “Relaciones Interadministrativas: Especial Referencia al ámbito urbanístico”, Anuario Jurídico y Económico Escurialense, Real Centro Universitario “Escorial-María Cristina”, Nº 147-176, 2005, pág. 176.

Pues a pesar de que el trámite de audiencia o consulta se entiende a veces de forma flexible, pues su omisión no origina en algunos casos la anulación de las actuaciones, salvo casos de indefensión, es preciso, por contrapartida, una audiencia suficiente, constando y considerando las alegaciones de la entidad local afectada y en caso de no proceder a estimarlas, que quede suficiente y debidamente motivado los motivos de su desestimación, pues de ello dependerá que en muchas ocasiones sirva de base ese razonamiento motivado para no entrar en la batalla judicial eliminando cualquier tipo de discrecionalismo.

Pasando a analizar todos los supuestos, en el primer caso si la administración urbanística competente aprobará el proyecto o plan de singular interés haciendo oídos sordos de lo estipulado en el informe sectorial vinculante, que no se haya excedido en su ámbito competencial, podrá solicitar anulabilidad de las actuaciones conforme al Art 107. 1 de la LRJAPYAC en el que se establece que contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley. La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Asimismo podrá ser recurrido por la administración sectorial interponiendo recurso contencioso administrativo o mediante requerimiento a la administración competente para que conforme el Art 44 de la LJCA derogue, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

Si ello no prosperase le queda agotar conforme al Art 62 de la LOTC cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de

Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2 de la Constitución, con los efectos correspondientes, y viceversa en el caso del Art 63 por parte de las CCAA contra el estado u otra CCAA.

Es por ello que en este primer caso el apartarse discrecionalmente por parte de la administración actuante del informe sectorial preceptivo emitido, en este caso los efectos del plan o proyecto de singular interés aprobado será la invalidez del Plan en la parte referida a los aspectos que debían haber sido objeto del preceptivo informe. Además en determinados casos y como consecuencia de determinados informes como la suficiencia de recursos hídricos puede hacer que defecto de tramitación sea la nulidad del Plan o proyecto entero, pues por su importancia el informe vinculante afecta a la puesta en funcionamiento de una infraestructura o una actuación urbanizadora que jamás llegara a consumarse porque no tendrá garantía de abastecimiento hídrico por no existir caudal suficiente.

En el segundo caso, si la administración actuante no solicita informes, tenemos que aludir al tipo de informe no solicitado, si se trata de un informe no preceptivo, no se produce ningún tipo de efecto jurídico en el instrumento de planeamiento o de gestión aprobados. Solo un inciso en este caso que se origina cuando se trata de informes no preceptivos por exigencias reglamentarias ligadas a las propias corporaciones locales que si pueden originar vicios de anulabilidad del procedimiento conforme se establece en el Art 63 de la LRJAPYPAC cuando su falta constituya un defecto de forma que dé lugar a indefensión de los interesados o que carezca de los requisitos de forma para obtener su finalidad.

Pero si se trata de informes preceptivos ínsitos dentro de una norma con rango de Ley, las consecuencias jurídicas de que no se soliciten los informes sectoriales preceptivos y no vinculantes, constituye vicio de anulabilidad del procedimiento, por lo tanto, el acto de aprobación del instrumento de aprobación incurriría en vicio de anulabilidad a los efectos previstos en el art. 63.2 de LRJAPYPAC al estipular que no obstante, el defecto de forma

sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesado.

La declaración de anulabilidad invalidará su aplicación hasta que se haya subsanado el defecto formal, obligando a retrotraer el expediente a la fase en que procede solicitar el informe.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 21 de septiembre de 2009¹⁹⁸ señala que no puede entenderse aprobado por silencio administrativo positivo si en su tramitación se ha omitido la solicitud de informes preceptivos.

Asimismo en el caso de no solicitud de informes preceptivos y vinculantes serán nulos de pleno derecho, tal y como establece el Art 62 e) serán nulos los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, ya que impide a la administración sectorial competente desplegar la defensa de su competencia compartida, aunando el interés supralocal de las mismas.

En el tercer caso, en el que la administración competente ha solicitado el informe en la concertación o consulta pero no ha sido emitido por el órgano competente, se aplicaría la técnica del silencio administrativo, como garantía del principio de seguridad jurídica del administrado que implica que la administración dictará una resolución y la dictará en plazo y con unos determinados efectos jurídicos, siempre y cuando no haya una previsión en

¹⁹⁸ STS 5788/2009 en recurso 2886/2005 de 21 de Septiembre, F.J V: "No sólo adolecía el expediente de la falta de esos dos informes sino que, como también hemos apuntado, no se había pedido informe a la Dirección General de Costas... Fue, por tanto, el propio Ayuntamiento quien, desde la aprobación inicial, condicionó la aprobación del Plan Parcial a la obtención del informe favorable de la Dirección General de Costas respecto de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana para la creación del SUP-13, y fue al emitir este informe preceptivo y vinculante, como también se declara probado en la sentencia recurrida, cuando la Dirección General de Costas advirtió expresamente que «El Plan Parcial que desarrolle el SUP-13 deberá remitirse a este Centro directivo para emitir sobre el mismo el informe que disponen los artículos 112 a) y 117 de la Ley de Costas », informe que la sentencia recurrida afirma que no consta que se hubiese solicitado. En los aludidos preceptos de la Ley de Costas 22/1988, se precisa que corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación (artículo 112 a), y el artículo 117.1 requiere que, en cualquier planeamiento urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime más convenientes".

contrario a la posibilidad de aplicación del silencio positivo por norma aplicable a la concertación.

El Art 10.7 del TRLOTAU debe integrarse de forma más holística en lo que se establece como hemos visto en las legislaciones sectoriales sobre silencio administrativo en caso de no emisión de informe y habrá que estar a lo que se determine en estas últimas.

De este modo el art. 10.7 de TRLOTAU establece que si alguna de las Administraciones afectadas no hiciera uso de la concertación interadministrativa se presumirá su conformidad con el instrumento o proyecto formulado. En todo caso, dicho instrumento o proyecto sólo podrá contener previsiones que comprometan la realización efectiva de acciones por parte de otras administraciones, si éstas han presentado expresamente su conformidad.

En el caso de que se apruebe por silencio positivo un plan o proyecto de singular interés sin emisión de informe sectorial que lo considere vinculante y afecte al mismo y que además que en su propia regulación sectorial aplique técnica distinta al silencio administrativo positivo, nuestra LOTAU aunque referido a los planes de ordenación municipal y figuras de desarrollo de planeamiento general, prevé en su Art 37.3 que en ningún caso pueden aprobarse definitivamente los planes que incurran en infracción de una disposición legal general o autonómica.

Para analizar la eficacia del silencio positivo, un primer punto de interés gira alrededor de los supuestos en que no se emite informe por parte de la Confederación Hidrográfica, pues dicho informe es más que sustancial al desarrollo de todos los PSI y PLSI, sobre todo cuando afectan a municipios que se abastecen de más de una cuenca hidrográfica.

Especial mención haremos al artículo 25.4 de la Ley de Aguas cuando establece, en su párrafo tercero, que el informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto. Por tanto, estaríamos ante un supuesto de silencio negativo, cualitativamente distinto del supuesto en que hay informe expreso negativo sobre la disponibilidad de recursos hídricos. Al supuesto de falta de informe se había referido el Auto de fecha 15 de enero de 2007 del TSJ de la Comunidad Valenciana en recurso 1003/2006 anteriormente señalado, apuntando con toda lógica hacia una eficacia limitada

del informe desfavorable vía silencio administrativo negativo, con el argumento de que se hacía difícil admitir que una Administración, en este caso el Estado, pueda limitar las competencias de una Comunidad Autónoma o Municipio con base en el "silencio administrativo negativo", pues para restringir el ejercicio de una competencia es necesario exponer de forma clara y precisa en qué modo y manera la actuación de una Administración limita o cercena las competencias de otra Administración.

No obstante, la aplicación de dicho criterio no aparece siempre justificada con tal nitidez en la práctica, puesto que se dan problemas de descoordinación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas.

Precisamente, en esta falta de coordinación subyace la práctica extendida de aprobar los actos y planes sin haberse emitido el informe preceptivo, pero supeditados al cumplimiento del requisito del informe del Organismo de Cuenca, con la consiguiente indefinición de inseguridad jurídica que ello conlleva antes de la ejecución material de la infraestructura. Ello refuerza el carácter preceptivo del informe, apreciándose asimismo el carácter determinante del mismo, incluso en los supuestos de no haberse emitido, afirmándose en la Sentencia del Tribunal Supremo 30 de marzo de 2009¹⁹⁹ que estipula *"Pero, sin prejuzgar aquí esa cuestión que corresponde a la controversia de fondo, es indudable que la ausencia del informe de la Confederación Hidrográfica constituye un indicio a favor de quien sostiene la ilegalidad del acuerdo impugnado; y de ello parece estar persuadida la propia Comisión Territorial de Urbanismo autora del acuerdo impugnado, pues ella misma decide supeditar la efectividad de la aprobación otorgada a que se emita informe por la Confederación Hidrográfica del Júcar"*.

Para terminar establecer que en los últimos años ha sido muy volátil la jurisprudencia del Tribunal Supremo en determinar la nulidad o anulabilidad de un instrumento de planeamiento o gestión urbanística o territorial que hubiera durante su tramitación incurrido en un vicio de forma.

Si bien en un primer momento considero en múltiples sentencias la nulidad de pleno derecho basada en el Art 62.1.e de la LRJAPYAC, cuando se ha prescindido

¹⁹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 1662/2009 en recurso 790/2008 de 30 de Marzo, F.D IV.

prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Fruto de ello por ejemplo es la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1998²⁰⁰ en la que se establece “*Siendo así las cosas, debió recabarse informe preceptivo (y vinculante) de la Comisión del Patrimonio Histórico-Artístico, pues así lo exigen el artículo 78-4 del Reglamento de Planeamiento y el artículo 20-1 de la Ley 16/85, de 25 de Junio, y su falta produce la nulidad del acto recurrido (artículo 47-1-c) de la Ley de Procedimiento Administrativo). Es cierto que este informe es exigido en esos preceptos para los llamados Planes de Protección, y no exactamente para los Planes Especiales de Reforma Interior, pero la lógica también lo impone en estos últimos, ya que si la Ley lo prescribe para los Planes que tienen por finalidad proteger los Conjuntos Históricos Artísticos con mayor razón habrá de exigirse para aquellos que pretendan reformarlos*”.

Tras ello se inicia una tendencia a considerar la anulabilidad de las actuaciones conforme al Art 63 de la LRJAPYAC cuando se produzca cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados. Cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Marzo de 2008²⁰¹ que establecía “*La Sala de instancia, al rechazar este motivo de impugnación del acuerdo municipal, no se limitó a señalar que la ampliación del plazo se hizo para subsanar el error material padecido inicialmente al fijarlo, sino que declaró en el último párrafo del fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida que el planteamiento de los recurrentes debía examinarse desde la perspectiva de la indefensión, que no nace de la sola y simple infracción de normas procedimentales, sino cuando la vulneración de éstas lleva consigo la privación del derecho de defensa con perjuicio real y efectivo para los intereses afectados, no protegiéndose situaciones de simple indefensión formal, sino aquellos supuestos de indefensión material en los que se haya podido razonablemente causar un perjuicio al recurrente, lo que en el caso enjuiciado no ocurre. Esta tesis acerca de la indefensión real no ha sido combatida a través del presente motivo de casación, a pesar de resultar*

²⁰⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 5735/1998 en recurso 1018/1992 de 8 de Octubre, F.J VII.

²⁰¹ Sentencia del Tribunal Supremo 1443/2008 en recurso 1715/2004, de 28 de Marzo, F.J V.

determinante y definitiva para decidir si un plazo de quince días, prorrogado por otros quince, de información pública produjo indefensión a los recurrentes, pues lo que resulta evidente es que tal modo de proceder no representa una falta total y absoluta de procedimiento que genere la nulidad radical prevista en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino un supuesto de anulabilidad contemplado en el artículo 63.2 de la misma Ley, que, para ser apreciada, requiere la indefensión de los interesados, la que en este caso, según lo entendió correctamente el Tribunal de instancia, no se da, razón por la que este quinto y último motivo de casación tampoco puede prosperar”.

La última tendencia y a raíz de la sentencia de 28 de Octubre de 2009, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha establecido que procede declarar la nulidad de pleno derecho de cualquier instrumento de planeamiento en el que, durante su tramitación, se hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

De este modo el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de octubre de 2009²⁰² establece: “*En efecto, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, cuando se trata de disposiciones de carácter general y tal es la consideración que una reiteradísima jurisprudencia atribuye a los instrumentos de planeamiento urbanístico como el aquí controvertido-para declarar su nulidad de pleno derecho no es necesaria la invocación de alguna de las causas de nulidad enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, pues cualquier vulneración de un precepto constitucional o legal o de una disposición de rango superior comportar la nulidad de pleno derecho de la disposición (artículo 62.2 de la Ley 30/1992). Así las cosas, la declaración de nulidad pretendida no debió denegarse so pretexto de que no se había acreditado la concurrencia de una causa de nulidad, pues la mera constatación de que se había omitido un trámite legalmente exigido habría de bastar para declarar la nulidad pretendida. Y en cuanto al inciso de la sentencia en el que se indica que no hay prueba suficiente de la omisión de dicho trámite,*

es claro que se trata de una observación evasiva y carente de toda consistencia, pues, habiendo alegado la parte demandante la inexistencia del informe del Servicio de Carreteras, y no habiendo constancia de dicho trámite en el expediente, es claro que incumbía a la Administración la carga de probar que el trámite había sido observado. En el motivo de casación el recurrente intenta combatir la respuesta dada en la sentencia aduciendo que el informe omitido es preceptivo y vinculante y que, por tanto, constituye un trámite esencial cuya omisión equivale a la falta absoluta de procedimiento contemplada como causa de nulidad radical en el artículo 62.1.e/ de la Ley 30/1992. Hemos visto que la concreción del precepto que se cita como infringido no es afortunada, pues habría bastado con reprochar a la sentencia la infracción, por inaplicación, del artículo 62.2 de la Ley 30/1992 relativo a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general. Pero también hemos señalado que se trata de un error inducido por la propia sentencia; y en el fondo es claro que el planteamiento del recurrente consiste en señalar que la Modificación del Plan Parcial debe ser declarada nula por haber sido omitido el trámite de informe de la Consejería de Obras Públicas".

Como vemos afirma que las disposiciones generales no son nunca anulables, sino nulas de pleno derecho, ya que el artículo 62.2 dispone la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que vulneren las leyes y otras disposiciones de rango superior.

Por tanto, cualquier infracción del ordenamiento jurídico, supone la nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento o gestión urbanística o territorial, en virtud del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, y no del artículo 62.1, lo cual provoca la invalidez del instrumento desde el principio, como si éste nunca hubiere existido, sin posibilidad de subsanación, es decir con efectos "*ex tunc*".

²⁰² Sentencia del Tribunal Supremo 6589/2009 en recurso 3793/2005, de 28 de Octubre, F.J VI.

6 LA NECESARIA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, ECONOMICA Y SOCIAL DE TODA FIGURA DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

6.1 LA SOSTENIBILIDAD URBANA EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: CONSECUENCIA PRECEPTIVA EN EL CAMBIO DE MODELO ECONOMICO.

La sostenibilidad urbana ha pasado en solo tres décadas de ser un grito individualista de proclama del contexto posthippy a liderar un fenómeno de interés creciente social, político y mediático de cambio en las nuevas regulaciones y en la demanda popular y política de adecuación de los proyectos urbanísticos y arquitectónicos a técnicas que impliquen, en palabras de Norman Foster, *arquitectura con conciencia ecológica y gran preocupación por su entorno*.

Pero el cambio es evidente que se está produciendo, diez de los últimos premios Pritzker de arquitectura entre ellos Piano, Foster, Murcut, Mayne, Rogers y Nouvel tintan sus proyectos de vinculaciones estrechas entre la arquitectura y el medio natural, colándose en las memorias de sus más famosos proyectos alusiones a la sostenibilidad.

Así Piano²⁰³, premio Pritzker en 1998, explicando su proyecto de la Fundación Beyeler de Basilea dice que “*la sostenibilidad se preocupa por el futuro, tratando de asegurar el mantenimiento de las materias primas, riquezas y energías del Planeta. Desde que empecé a preocuparme por la luz y la energía mis trabajos han evolucionado y el sentido ecológico y sostenible de mis edificios ha evolucionado con él. Prueba de ello es el Proyecto de la Galería Menil de Houston a la reciente Fundación Beyeler, donde el ahorro energético es cuatro veces mayor que en el primero. La sostenibilidad es tan necesaria como peligrosa pues afecta al planeta tanto como la Economía*”.

Norman Foster²⁰⁴, premio Pritzker en 1999, ya vaticinaba en 1993 en el seno de la Conferencia sobre Energía Solar en Arquitectura y Urbanismo hablando de la vertiente social del desarrollo sostenible establece que “*el contexto en el que se desarrolla frecuentemente la arquitectura es siempre social generado más por las personas que por la*

²⁰³ Piano, R, Entrevista dentro del Artículo, “Renzo Piano en Nueva Caledonia”, Revista A/Medio Ambiente, La Plata, Agosto, 1998 Pág. 26

²⁰⁴ Foster, N “Preface Third European Conference on Architecture. Solar Energy in Architecture and Urban Planning” Proceedings of an international Conference.

infraestructura de los edificios, siendo más importante conocer las necesidades materiales y espirituales de la gentes, el cuerpo y alma podría decirse”.

Glen Murcutt, Premio Pritzker en 2002, al hablar de la experiencia de vivir 24 horas en su vivienda Marie Short decía que: *“Me siento afectado hasta el punto de enfadarme cuando veo lo que el así llamado progreso sigue realizando, destrucción de flora, desplazamiento de la fauna y todo ello con connivencia activa de la legislación. No rechazo la urbanización. No estoy buscando la utopía en el arbusto. Nada más lejos, estoy involucrado y admito la importancia de un entorno variado. Me opongo a la domesticación total de la tierra y a la pérdida de lo agreste de la escena nativa. La tierra pide cuidados y necesita ser amiga del Paisaje y no sentirse amenazada por él”*

Richard Rogers, Pritzker en 2001, ya en 1995 escribió ciudades para un pequeño planeta con infinidad de criterios de sostenibilidad, el mismo al presentarlo decía que *“a pesar de las necesidades urbanas y lo inevitable de su crecimiento continuado, no disminuirán, vivir en ciudades no debe llevar per se a la autodestrucción de la civilización. Estoy convencido de que la arquitectura y la planificación urbana puede evolucionar para aportar herramientas imprescindibles encaminadas a salvaguardar nuestro futuro, creando ciudades con entornos sostenibles y civilizadores. Este libro pretende demostrar que las ciudades futuras pueden ser el trampolín para restaurar la armonía entre la humanidad y su medio”.*

Jean Nouvel el 20 de Marzo de 2007, al presentar el Plan Director del PSI del Barrio Avanzado de Toledo ya decía:

“Las periferias urbanas construidas con urgencias a partir de densidades reglamentarias y de zonificaciones simplistas derivan generalmente en barrios siniestros, tanto en España como en el resto de países europeos. El barrio avanzado de Toledo remite a un concepto dinámico optimista, «Adiós tristeza», y posee una ventaja mayor: las dimensiones del emplazamiento asociadas a densidad relativamente baja. Vivir en un medio a la vez urbano y rural es un privilegio: permite disfrutar de las ventajas de ambas situaciones. Esta cantidad de espacios permite ser consciente de estar en el límite urbano del paisaje rural. Es un proyecto sobre una paradoja: una densidad de ocupación media reclama la creación de piezas arquitectónicas muy densas para poder incorporarlas al

“vacío rural”. Esta paradoja podría llevarse incluso más lejos, a condición de dinamitar las reglas generalmente admitidas sobre la altura de las edificaciones. En los límites de las ciudades, la amplia continuidad de espacios naturales debería ser un imperativo legal. Es el viejo sueño de algunos humoristas, y de escasos filósofos sobre la utopía de construir la ciudad en el campo...”

Por ello frente a la perspectiva tradicional del crecimiento urbano como suministro al mercado de suelo edificable y de maquina productora de viviendas, se habla hoy con más fuerza del suelo como recurso no renovable que desempeña una función biológica y tiene una capacidad de carga limitada, estableciéndose como en el caso del PSI del barrio avanzado la propia huella ecológica del barrio, definida como la superficie de terreno que necesita el barrio para satisfacer el abastecimiento de alimentos y energía a sus habitantes, así como para absorber el dióxido de carbono y los residuos generados por esa actuación.

La promoción del PSI del barrio avanzado conculca un modelo de ciudad compacta en el cual no se desparrama la trama urbana, es decir no se sigue el efecto sprawl²⁰⁵, por el territorio y la urbanización por tanto no es dispersa y no es necesario inducir infraestructuras físicas inducidas por los nuevos crecimientos, ni la segregación radical de las viviendas del centro de trabajo ya sea interna o externamente. Por tanto estas urbanizaciones compactas favorecen modelos de coincidencia y confluencias ciudadanas. A ello se suma que la urbanización y edificación eco amigable o sostenible puede representar un valor añadido o diferenciador competitivo que se traduzca en un diferencial para el producto final. En suma se crea ciudad.

La sostenibilidad se ha convertido en una palabra genérica que abarca un innumerable campo de actividades desde el medio natural hasta el diseño industrial. Ha sido una frase tan elocuente, que nos hemos llegado a plantear si cabe hablar de sostenibilidad en el urbanismo cuando estamos inmersos en una crisis como la actual.

²⁰⁵ En este sentido véase los criterios aplicables al modelo urbano establecidos en Bauluz del Rio, G, “*Guía de Buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible*”, Publicación Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, Federación de Municipios y provincias de Castilla- La mancha y Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla- La Mancha, 2004, pág. 29 y 30.

Desde hace más de tres décadas los científicos vienen avisando de que el ritmo de consumos de los recursos es insoportable, que el planeta no lo puede aguantar y que su irreversible deterioro está asegurado.

Pero las consecuencias de la crisis financiera en la que de repente nos hemos visto ínsitos, consecuencia del influjo de un sistema económico productivista y consumidor de recursos y del ecosistema, han llevado a reclamar un cambio en el modelo económico alternativo al desarrollismo²⁰⁶ y cuyo axioma principal es la inviabilidad del crecimiento perpetuo.

La recomposición de este panorama pasa por un nuevo equilibrio entre el orden económico, social y ambiental en la determinación del interés general en la que debe estar subordinada la utilización del suelo por imperativo constitucional.

El concepto que mejor expresa este complejo equilibrio es el de desarrollo sostenible, concepto muy abierto y manido que si no se usa y maneja con rigor, arriesga a caer en el campo de lo políticamente correcto, pero de lo técnicamente insignificante.

La más clásica definición de desarrollo sostenible nace en el seno de la Comisión mundial de medio ambiente y desarrollo, creada por la Asamblea General en 1983 y formada por 22 miembros de las distintas regiones del planeta, donde había científicos, economistas ambientalistas, jurídicos, bajo el Informe Bruntland que ve la luz por primera vez en 1987, con más de 126 propuestas diferentes para un futuro sostenible y que lo enuncia como “*el desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”.

Fruto de las distintas transacciones entre las ideologías de los presentes, el informe es más bien una buena obra descriptiva y de diagnóstico que puramente operativa.

Se trata tal y como establece Moreno Molina²⁰⁷ de una definición ciertamente enigmática, carente de contenidos prescriptivos concretos y que pone en el énfasis en el aspecto finalista del sustantivo desarrollo, ha hecho de esta definición su propio éxito y una

²⁰⁶ Gaja I Díaz, F., “Urbanismo y Sostenibilidad. ¿Una contradicción en los términos?”, I.T. N° 75, 2006, Pág. 30.

²⁰⁷ Moreno Molina, A.M., “Urbanismo y Medio Ambiente; Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pág. 45.

máxima a seguir en todos los estados, y que no ha dejado protagonismo alguno a otras definiciones más concretas y extensas como es la Declaración de Nueva Delhi efectuada en el seno de la Asociación de Derecho Internacional y presentada en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2002.

Esta definición rezaba así: *“Es un acercamiento progresivo e integrado de los procesos económicos, sociales y políticos que pretende un uso sostenible de los recursos naturales de la tierra y la protección del medio ambiente, de la cual dependen la naturaleza, la vida humana y el desarrollo social y económico y que busca realizar el derecho de todos los seres humanos a un nivel de vida adecuado sobre la base de su participación activa libre y real en el desarrollo y en los beneficios que resultan del mismo, teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de las generaciones futuras”*.

Es decir, solo es sostenible el desarrollo capaz de perdurar integrando eficiencia económica con calidad ambiental y cohesión social. A estas tres vertientes clásicas del desarrollo sostenible se ha unido la de la gobernanza como coordinación participativa de las políticas públicas. Es decir esto es lo que se conoce como la cuádruple cuenta de resultados de la sostenibilidad.

Ello no es una prueba más de la necesidad de acercamiento a este concepto por aproximación, pues no se puede olvidar que las políticas se diseñan y se aplican por personas para que tengan efectos sobre las personas, por lo que las políticas ambientales van dirigidas a las personas para que interactúan con el medio pero su destinatario no es la naturaleza. Tanto es así que la naturaleza no necesita reglas ni pasar test de solvencias o grados de cumplimiento pero el ser humano si requiere esas reglas para ordenar las consecuencias de un comportamiento individual sobre el resultado de la colectividad.

Pero la esencia de este principio no es nueva para nosotros, ya que si bien es cierto que nos hemos adherido a las distintas declaraciones y documentos de soft law elaborados en el marco de Naciones unidas y de la UE²⁰⁸, más claro es aun el hecho de que nuestra CE recoge el principio de desarrollo sostenible en el Art. 45.2 al establecer que los poderes públicos velaran por una utilización racional de los recursos naturales, con el fin de

proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Esto no es sino otra forma de conceptualizar desarrollo sostenible, aunque ya la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁰⁹ al establecer “*que no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza. Todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida.*”.

De la misma forma y en el mismo sentido la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia Andalúz de 7 de marzo de 2006²¹⁰ establecía que “*es la propia CE en su Art. 45.2 el doble objetivo tanto de protección como de mejora del medio ambiente al establecer el uso racional de los recursos naturales con el concepto de desarrollo sostenible acuñado por el informe bruntland... El planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio constituyen un conjunto de actividades públicas, que procuran el diseño territorial mediante la estructuración del territorio y la determinación de los usos del suelo. Parece evidente que sólo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples facetas, dentro de los procesos de ordenación territorial, va a ser posible conseguir que el desarrollo se mantengan dentro de unos límites sostenibles a medio y largo plazo, no es posible obviar el tremendo impacto ambiental que suele tener el desarrollo urbanístico, el coordinar el inevitable desarrollo urbanístico con los objetivos de protección y mejora medioambiental debe, o debería ser inevitable, so pena de deterioros ambientales irreversibles. Los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial se convierten, por tanto, en protagonistas principales para el logro del objetivo de protección ambiental*”.

²⁰⁸ Entre ellos cabe destacar, el Convenio Marco de Cambio climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Convenio Marco de Biodiversidad biológica.

²⁰⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982 de 4 de noviembre, F.J.III. En la misma línea la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio en su F.J IV establece “*lo que nos ha llevado a resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo urbanístico con el medio ambiente, en el sentido expresado por el Informe Nuestro futuro común o Informe Bruntland encargado en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas*”.

²¹⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalúz en recurso 2574/2003 de 7 de Marzo de 2006, F.J IV.

A ello añadir que desde la propia vertiente del desarrollo social, el Profesor Parejo²¹¹ ha manifestado que *“Este no es, para la Constitución y según resulta de sus artículos 45 y 47, de un lado, y 148.1.3, de otro, únicamente el suelo; se asume en ella más bien, huyendo de cualquier visión simple y reduccionista, un concepto amplio, a tenor del cual el territorio es prácticamente el mundo en el que está y vive el hombre como ser social y que -al mismo tiempo que lo condiciona- integra sus posibilidades; más concretamente, el conjunto de los recursos naturales que integran su medio vital y, hablando en términos de Derecho, el mundo de las cosas (básicamente las inmuebles) en sentido jurídico. Consecuentemente, el territorio representa la dimensión espacial de toda actividad, pública o privada, individual o colectiva, lo que justifica desde luego la muy amplia definición que de él consagra la ya aludida Carta Europea de Ordenación del Territorio y determina la pertinencia de ésta en nuestro Derecho”*.

Es sin duda en el Texto refundido de la Ley de suelo estatal donde se ha cristalizado la recepción de este Principio de manera expresa en el derecho urbanístico. Ya en su Exposición de motivos se reclama una reorientación regulatoria del suelo al señalar que hoy parece claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, siendo el suelo además de un recurso económico, un recurso escaso y no renovable.

La nueva ley de suelo estatal configura el concepto indeterminado de desarrollo territorial y urbano sostenible como un principio jurídico que persigue toda la arquitectura legislativa desde el título preliminar hasta los Art. 10, 11, 12, 13 y 15 dando entrada legal al discurso del desarrollo urbano sostenible sobre la base de la eficiencia, cohesión social, ocupación del suelo, mezcla de usos, movilidad, eficiencia energética, garantía en el suministro de agua²¹². Por pasar rápido pero dando un somero repaso:

Las referentes al Art. 11 en materia de información y participación de los ciudadanos y sus entidades representativas en la ordenación y gestión urbanística.

²¹¹ Parejo Alfonso, L, “*La Encrucijada Actual del Urbanismo*”, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM, N°1, 1997, pág. 7

²¹² Parejo Alfonso, L, y Fernandez Roger, G, “*Comentarios a la Ley del Suelo de 2007*”, Iustel, 2007, pág. 36.

Lo establecido en el Art. 10 están formados por dos grupos, el primero de ellos vertebradores del desarrollo en el ámbito ambiental como los de eficiencia energética, garantía de recursos hídricos, protección y prevención de la contaminación y los segundos se aplican más al campo de la sostenibilidad social como los principios de accesibilidad universal, movilidad etc.

Lo establecido en el Art. 15 sobre la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación urbanística.

Es decir supone un verdadero respaldo al principio de desarrollo sostenible al que da carta de naturaleza legal general u horizontal en el ámbito del derecho urbanístico español y pasa a ser principio vertebrador de las políticas públicas de suelo y por ende del planeamiento urbanístico.

En nuestro derecho urbanístico autonómico, el Art. 4 del TLOTAU bajo la rúbrica de los criterios de la actuación pública territorial, se enmarcan tres objetivos principales que debe presidir toda actuación de ordenación territorial y uso del suelo.

El que se contempla en la letra a) del Art. alude a la necesidad de un desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, impidiendo un injustificado predominio de unas sobre otras y asegurando y aprovechando el óptimo aprovechamiento del recurso singular que representa el suelo, recurso no renovable. Dicho principio se encuentra reforzado con lo previsto en el Art. 6.2.a) del TRLOTAU al establecer que la ocupación racional y conforme al interés general de la ocupación y uso del suelo, mediante la calificación a tenor de la clasificación de este y de las edificaciones, construcciones e instalaciones autorizadas en él.

El contemplado en la letra b) alude a la principio asegurador de una calidad de vida digna para los ciudadanos concretando el anterior y aludiendo a que la actuación pública y territorial urbanística debe perseguir la armonización de los requerimientos del desarrollo económico y social con la preservación y la mejora del medio ambiente urbano y natural asegurando a todos una digna calidad de vida. Pues bien si es cierto que esta concreción del desarrollo sostenible está más bien inspirada por el campo de los conceptos jurídicos indeterminados, también es cierto que los estándares mínimos de calidad materializados en

espacios libres, zonas verdes, aparcamientos, vienen prefijados en el Art. 31 del TRLOTAU.

Por último la letra c) del Art. 4.1 hace referencia a que toda actuación pública de ordenación del territorio o urbanística conlleva la promoción de la cohesión e integración social y de la solidaridad regional.

Pues sobre la base del principio de la sostenibilidad social hay que garantizar el de igualdad no solo formal sino también el material, porque ya lo decía Lefebvre que la ciudad es una lucha de clases plasmada sobre el territorio con profundas diferencias en cuanto a infraestructuras, servicios, etc.

Al hablar de urbanismo sostenible es necesario que tres aspectos se implementen para que el desarrollo que se propone no comprometa la supervivencia de las generaciones futuras, añadiéndose la cuarta vertiente de la gobernanza anteriormente analizada:

Sostenibilidad económica de los planes y programas que permitan compatibilizar el impacto de las actuaciones en las arcas municipales para el abastecimiento de los servicios públicos afectados, a la vez que se adecue la oferta y la demanda en el desarrollo de suelo producido.

Sostenibilidad medioambiental: provocando la menor alteración del ecosistema en el que se integra, causando el menor impacto sobre el medio ambiente y el territorio y consumiendo la menor cantidad de recursos y energía, generando la menor cantidad de residuos y emisiones.

Sostenibilidad social, pues debe responder a las demandas sociales de su entorno, mejorando la calidad de vida de la población ya asegurando la participación ciudadana en el proyecto.

6.2 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATEGICA DE PLANES Y PROGRAMAS CON INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE.

Junto con la normativa de índole exclusivamente urbanística, en todo planeamiento supraterritorial debe tenerse en cuenta la normativa sectorial que incide dentro del ámbito de desarrollo en el que se tramita el Plan o proyecto de singular interés.

De hecho tal y como señala González Varas²¹³ *“La integración del medio ambiente en lo territorial se convierte asimismo en un proyecto realista más allá de las viejas proclamas de intenciones y de deseos; los proyectos urbanísticos se condiciona cada vez más a propuestas de creación o aumento de calidad ambiental de la zona...La interacción entre lo ambiental y lo territorial propicia problemas jurídicos complejos aunque se manifiesta una tendencia a la integración de ambos planteamientos aprovechando el protagonismo que en ambos planos tiene, asimismo, las CCAA”*.

Haremos referencia a la normativa medio ambiental, pues sea cual sea el ámbito a actuar se prevé un impacto en el territorio, ya que la ordenación del territorio y el medio ambiente se vinculan a la mejora de la calidad de vida, pero la ordenación del territorio comprende además de la protección al medio natural, otras medidas que pueden ponerlo en valor conjugando actividades económica y medio donde se implanta o atender contra él. Fruto de ello la importancia de someter a los planes y proyectos al análisis de evaluación de impacto ambiental que acometerán sobre el medio e incluso como el medio afecta en la infraestructura o plan, de ahí la necesidad de conjugar los loables fines de la promoción del desarrollo económico y la creación de infraestructuras de transportes y servicios con el medio a implantarlos.

La evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) y la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) suponen los dos grandes pasos en medidas preventivas de aseguramiento de un desarrollo sostenible. La EIA tiene hoy en día una trayectoria práctica-normativa consolidada, con una impronta de más de cuatro décadas sirviendo como instrumento para reducir los impactos ambientales de proyectos.

La EAE que nace por las limitaciones de la EIA en el ámbito de planes programas y políticas tiene una madurez menor pero son si cabe el instrumento sociopolítico que mejor define el entorno estructural y por ende el que debe servir de instrumento preventivo en una fase más temprana de definición de líneas estratégicas. La EAE es una ciencia y un arte que

²¹³ González –Varas Ibáñez, S, “Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico” Revista Jurídica de Castilla y León, Nº8, Febrero 2006, pág. 147.

intenta combinar el enfoque científico de la evaluación, aceptando la naturaleza política de la toma de decisiones.

Con todo ello, este marco normativo actual empieza a evolucionar hacia otros elementos preventivos que garantizan un desarrollo sostenible, superados los de EIA (primera generación) y los de EAE (segunda generación), estos son los instrumentos de aseguramiento de sostenibilidad ambiental (en adelante ASA) como instrumento de tercera generación y los que conforman el último avance en esta tendencia los instrumentos de valoración de sostenibilidad (en adelante VS) como instrumentos de cuarta generación. Estos dos últimos instrumentos tienen por finalidad no solo el aseguramiento de la sostenibilidad ambiental, sino también la protección de recursos críticos y las funciones ecológicas, eliminación de daños residuales con el añadido de sistemas de contabilidad ambiental y auditoría de las pérdidas y cambios del capital natural.

En lo que respecta a los VS supone además, una propuesta de valoración integrada de todos los costes de impactos económicos, ambientales y sociales de las propuestas.

Estos últimos instrumentos vienen a superar el reduccionismo de la EIA y EAE en sus ámbitos de aplicación y la constante necesidad de hacer más real, práctico y objetivo el grado de sostenibilidad real de cada entidad público o privada. Dicha corriente de incorporación de métricas al concepto de sostenibilidad ha sido avalada por diversos autores. De este modo con respecto a la EIA Ayala Carcedo²¹⁴ establece “*La EIA es una herramienta necesaria pero hoy insuficiente. Insuficiente en su enfoque sobre el uso sostenible de los recursos naturales y sobre el ciclo del producto, de la producción al consumo; insuficiente ante procesos globales en el espacio, la acumulación de impactos transgeneracionales o su transferencia internacional. Insuficiente también es su enfoque social y económico*”.

Con respecto a la EAE, a pesar de suponer un escalón más dista aún mucho de ser un elemento integrador del análisis económico, social y ambiental y sin tener en su base principios, metas y objetivos que vayan directamente relacionados con la promoción del desarrollo sostenible.

Por todo ello se hace necesaria cada vez más que dentro del sistema normativo ambiental se avance en la necesidad de inclusión de instrumentos de tercera o cuarta generación evaluativos, estructurados e interrelacionados, aprovechando la practicidad e impronta ya más que consolidada de la EIA y de la EAE.

Estos dos últimos instrumentos estarían contenidos en los que se conoce normas proactivas de autogestión ambiental y cuyo principal foco de interés esa centrado en el informe de sustentabilidad ambiental como documento que comunica el desempeño financiero, ambiental y social de una compañía a sus grupos de interés. Es la materialización de las actividades de responsabilidad social llevadas a cabo por una empresa. No se busca solamente informar a los accionistas (shareholders) sino a todo los grupos de interés (stakeholders).

Además está avalado por el Global Reporting Initiative (en adelante GRI) como observatorio que vela por el cumplimiento de estos instrumentos de tercera generación basados en la materialidad, objetividad y parametrización de los ratios que se miden y transparencia en el sistema. El GRI es un ente independiente creado en 1997 con la meta de “mejorar la calidad, el rigor y la utilidad de los informes de sustentabilidad”. Su objetivo es establecer estándares para homogeneizar los informes y hacerlos más comparables. Constituye una guía para la elaboración de reportes sobre desarrollo sustentable, en base a indicadores de ambientales, sociales, económicos y de gobernabilidad. En octubre de 2006 se publicó el “G3 Reporting Framework”. Alrededor de 1.000 empresas internacionales de más de 60 países se registraron en el GRI y comenzaron a utilizar sus standards para el armado de los reportes.

El rápido aumento en el número de empresas que adoptaron las normas del GRI, proporciona la credibilidad necesaria para ser considerada una metodología generalmente aceptadas. Los integrantes de este sistema deben acreditar prácticas avanzadas en la responsabilidad corporativa, como el gobierno corporativo, la gestión de riesgos y la estrategia frente al cambio climático, entre otros. Por ejemplo: Sólo un 10% de los 2.500 valores que forman parte del Dow Jones Global Index, forman parte de Dow Jones

²¹⁴ Ayala-Carcedo, F.J, “*Evaluación y corrección de impactos ambientales*”, Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE), Madrid, 1996, pág. 301.

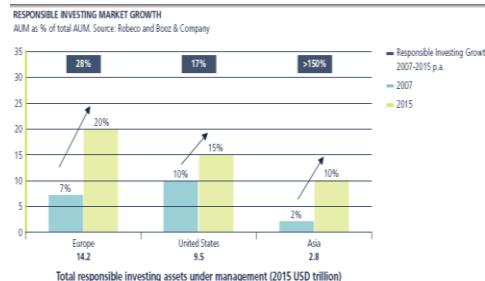
TESIS: “La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial. El caso de Castilla-La Mancha.”

Sustainability Index, tras ser sometidas a un riguroso proceso de análisis y selección como se puede observar en los gráficos extractados del GRI.

CRITERIA AND WEIGHTINGS
Corporate Sustainability Assessment Criteria

Dimension	Criteria	Weighting (%)
Economic	Codes of Conduct / Compliance / Corruption & Bribery	6.0
	Corporate Governance	6.0
	Risk & Crisis Management	6.0
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry
Environment	Environmental Reporting*	3.0
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry
Social	Corporate Citizenship/ Philanthropy	3.0
	Labor Practice Indicators	5.0
	Human Capital Development	5.5
	Social Reporting*	3.0
	Talent Attraction & Retention	5.5
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry

*Criteria assessed based on publicly available information only



Además otra herramienta puesta a disposición de estos elementos de tercera y cuarta generación es el cuadro de mando integral de sustentabilidad o la implantación de modelos de excelencia empresarial como el EFQM y CAF. Todos ellos como hemos señalado encaminados a fortalecer la confianza de los mercados, stake and shareholders, efectuar una mejora continua del aprendizaje de las “best practices” y posicionamiento en benchmarking de mercado y la rendición público-objetiva de cuentas a través de las memorias de sostenibilidad.

Un ejemplo de cuenta de resultados ambiental es la que a continuación mostramos y que sería el último estadio en el control ambiental tanto preventivo como de ejecución de los planes y proyectos llevados a cabo tanto por la administración pública como por una empresa privada y que puede ser de bastante utilidad y muy gráfica y visual para incorporar en los informes de económicas de los planes y proyectos de singular interés que posteriormente pasaremos a analizar:

COMPOSICIÓN DEL MARGEN MEDIOAMBIENTAL

	Importe	
1. INGRESOS MEDIOAMBIENTALES		X
+ Ingresos de los bienes ecológicos producidos	x	
+ Ingresos resultantes de la mejora en calidad medioambiental	x	
+ Ingresos de los productos reciclados	x	
+ Reducción de consumo de materiales debido al reciclaje	x	
+ Otros ingresos derivados de la actuación medioambiental	x	
2. COSTOS MEDIOAMBIENTALES		Y
- Materiales empleados	y	
- Costos de suministros	y	
- Costos de manipulación y tratamiento de los recursos	y	
- Costos derivados de actuaciones administrativas	y	
- Costos de primas de seguros	y	
- Costos de amortizaciones	y	
- Otros costos derivados de la actuación medioambiental	y	
3. MARGEN MEDIOAMBIENTAL		Z

Fuente: AECA *Contabilidad de Gestión Medioambiental* Principios de Contabilidad de Gestión

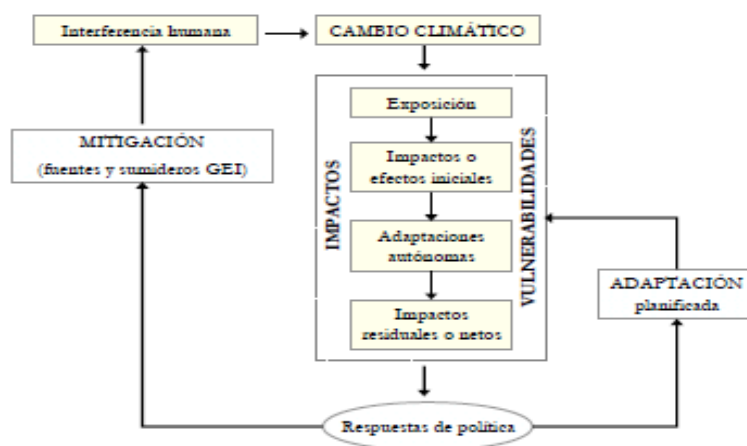
6.3 LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL INVERSA Y LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATEGICA INVERSA: LA CADA VEZ MÁS CRECIENTE IMPORTANCIA DEL CAMBIO CLIMATICO

No nos hemos detenido en el análisis de la incidencia de planes, programas, políticas y proyectos en el factor antropogénico cambio climático y viceversa. Es por ello que obra mencionar la Evaluación de impacto ambiental inversa (en adelante EIAI) y la evaluación ambiental estratégica inversa (en adelante EAEI), como instrumentos superadores de las propias medidas de mitigación y la consiguiente necesidad de favorecer prácticas de resiliencia para afrontar los impactos del clima, tal y como reza la agenda política internacional mundial.

Es por ello que la mitigación y la adaptación serán los dos ejes primordiales sobre los que verse el presente apartado, pues sobre la base del mismo subyace que las acciones de adaptación al cambio climático que se proyecta y cuyas primeras evidencias ya se observan, se consideran absolutamente necesarias y complementarias a las acciones de mitigación.

Mientras que las acciones de mitigación requieren una respuesta conjunta y coordinada a nivel internacional, se reconoce que las acciones e iniciativas de adaptación deben ser definidas e implementadas a nivel nacional o subregional, pues los impactos y las vulnerabilidades son específicos de cada lugar.

Como se insiste a lo largo de la presente tesis y en este epígrafe no podía faltar, un punto de vital importancia es la participación²¹⁵ de los interesados en el proceso de la formulación de las opciones de adaptación. Mientras que la elaboración del marco estratégico puede considerarse un proceso con un importante peso de “planificación descendente”, es decir cuál es el impacto clave del cambio climático a largo plazo y hasta qué punto la adaptación puede reducir los efectos negativos del cambio climático (*top-down approach*), la definición de las opciones de adaptación a nivel de regiones o entes locales debe realizarse fundamentalmente bajo una aproximación descentralizada y ascendente (*bottom-up approach*), es decir que podemos hacer para adaptarnos al cambio climático, y como pueden aplicarse mejor las políticas de adaptación, con una visión de más medio-corto plazo. Es aquí donde resulta imprescindible un activo proceso de participación de todos aquellos implicados e interesados en la planificación y gestión del sector o sistema considerado.



(Fuente: Tercer Informe de Evaluación, IPCC 2001)

Por cambio climático se entiende según la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (en adelante CMNUCC), “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

²¹⁵ Oficina Española el Cambio Climático, S.G para la prevención de la contaminación y el cambio climático, Ministerio de Medio Ambiente, “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”, 2006, pag 6.

Según el “Informe Stern” sobre la economía del cambio climático, para los impactos que ya se están produciendo, que no podrán ser evitados, la mejor opción posible es la adaptación, es decir, la adopción de medidas para incrementar la resistencia y reducir los costes a un mínimo. Los beneficios de acciones enérgicas y tempranas superan con creces los costes económicos de la inacción.

La Resiliencia según la RAE se define desde un punto de vista de psicología humana como “*Capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas*”. Y desde el punto de vista de la ingeniería mecánica: “*Capacidad de un material elástico para absorber y almacenar energía de deformación*”. Es decir extrapolado a la actividad ambiental, como es de voluble y adaptable un proyecto, plan o programa a las intemperidades acaecidas por el cambio climático, lo que determinará la modulación y consecuencias de los efectos del mismo.

Según el Informe especial del IPPC se entiende como “*la habilidad de un sistema y sus componentes para anticipar, absorber, adaptarse o recuperarse de los efectos de un fenómeno peligroso, de forma oportuna y eficiente, incluso velando por la conservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales*”.

Por tanto se observa como el cambio climático es una realidad más que evidente. Existe un amplísimo consenso entre los científicos en que la causa de todo ello son las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la actividad humana. Estas emisiones y su constante aumento son responsables de un aumento de las temperaturas, aumento que seguirá produciéndose en las próximas décadas, hasta alcanzar niveles de entre +1,4° C y +5,8° C en todo el planeta de aquí a 2100 con respecto a las temperaturas de 1990, según el Grupo Intergubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La NEPA en un primer borrador de directrices para considerar el cambio climático y los gases de efecto invernadero, elaborado en 2010, ya detalla la necesidad de que los efectos del cambio climático debían ser considerados en el análisis de proyectos a largo plazo y localizados en áreas consideradas como vulnerables a efectos de cambio climático.

Pero el prisma de actuación en la incorporación de medidas bien de adaptación o determinación de riesgos o sensibilidad al cambio climático no puede venir estructurado

únicamente de normativa o buenas praxis internacionales a efectuarlo en proyectos sino que debe venir desarrollado y adaptado por la normativa nacional, sectorial y en determinados casos local cuando las competencias son tales. Y además no quedarse restringido a los meros proyectos sino incorporarse en un estadio superior de la planificación territorial incorporándose a planes, programas e incluso políticas.

Tal y como se señala en el Libro Blanco de la Comisión “Hacia un marco europeo de actuación” se señala²¹⁶ que “*la acción preventiva ofrece claras ventajas económicas, ambientales y sociales porque anticipa el impacto potencial y minimiza las amenazas a los ecosistemas, la salud humana, la economía y las infraestructuras. Aunque se necesita información más específica sobre los costes de la adaptación, ya que los costes que supone actuar para controlar el cambio climático (incluso tomar medidas de mitigación y adaptación) serán muy inferiores a los de la inacción a medio y largo plazo.*” Situando ya una variable de análisis económico adicional a las que hasta ahora se venían siguiendo que son los costes directos e indirectos de oportunidad por no haber hecho nada

Sobre la base de un análisis de los efectos del cambio climático y de los costes y beneficios de una acción en este ámbito, la Comisión consideró que en la estrategia de la Unión Europea (UE), que vio la luz en Abril de 2013, en materia de cambio climático debían integrarse una serie de elementos.

Una estrategia de lucha contra el cambio climático debía desarrollarse en cuatro ámbitos distintos: el riesgo climático en sí mismo y la voluntad política de hacer frente al mismo, la participación internacional en la lucha contra el cambio climático, la innovación necesaria para un cambio de los métodos de producción y utilización de la energía, y la adaptación de los países a los efectos inevitables del cambio climático²¹⁷.

De hecho en la Estrategia Europea de adaptación al cambio climático quedo perfectamente definidos como objetivos primordiales: 1.- Fomento de actuación de los

²¹⁶ Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas, “*Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación*”, COM(2009) 147 final, Bruselas, 2009, pág. 5.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0147_/com_com\(2009\)0147_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_es.pdf).

estados miembros en materia de adaptación al cambio climático. 2.- Fomentar la innovación tecnológica como instrumento de mejora en toma de decisión de la adaptación. 3.- Promoción de la adaptación en sectores vulnerables clave.

España ha elaborado su respectiva estrategia de adaptación siguiendo las líneas establecidas por la UE pero con algunas antinomias, pues no ha adaptado ni la legislación de evaluación de impacto regulada a través de la Ley 21/2103, ni la legislación sectorial a la misma por lo que no se produce una aplicación práctica-normativa.

Dicho esto, no es óbice su no transposición en nuestro ordenamiento para no tenerlas en cuenta e incorporarlas en los trámites ambientales de procedimientos urbanísticos y de ordenación territorial. Todo el mundo puede desempeñar un papel en la aplicación de las medidas de adaptación, desde el simple ciudadano hasta quienes toman las decisiones, tanto en el sector público como en el privado.

Las medidas deben gestionarse al nivel más adecuado y han de ser complementarias, lo que requiere especialmente la colaboración entre las autoridades públicas.

A nivel nacional, por ejemplo, podría hacerse hincapié tanto en la mejora de la gestión de las catástrofes y crisis, insistiendo particularmente en la necesidad de prevenir riesgos (por ejemplo, con la elaboración de mapas de las zonas vulnerables) e intervenir con rapidez en caso de urgencia, como en la puesta en marcha de estrategias de adaptación.

A nivel regional, la ordenación del territorio ha de ser un instrumento prioritario para la adaptación a los efectos del cambio climático y por ende la necesaria incorporación al planeamiento territorial de estos criterios. Si bien y contrastado por fuentes de Evaluación ambiental en Castilla- La Mancha sobre todo en estos últimos cuatro años han sido nulas las acciones incluidas en los planes y proyectos tramitadas para hacer frente al cambio climático, llegando incluso a reducirse a la nulidad.

A nivel local, en fin, los esfuerzos deberían centrarse en las formas prácticas de gestión y uso de la tierra y en la sensibilización de las poblaciones.

²¹⁷ Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial» [COM (2005) 35 - Diario Oficial C 125 de 21.5.2005].

Sin embargo, dado que el reparto de competencias es diferente en cada Estado miembro, resulta difícil generalizar estos ejemplos²¹⁸. Todo ello porque a través de la gestión adecuada de los suelos y de su uso puede contribuir a reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, por ejemplo gracias al almacenamiento del carbono y al fomento de las actividades que generan pocas emisiones o la inclusión de técnicas sostenibles en la ejecución de infraestructuras o proyectos.

A nivel europeo, por su parte, se cuenta con un enfoque integrado y coordinado que permite hacer frente a los efectos transfronterizos, los cuales movilizan gran número de políticas en las que la UE dispone de una influencia significativa.

En el año 2013²¹⁹ se presentó la Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono competitiva en 2050, donde la Comisión Europea va más allá del corto plazo y propone una forma costo-eficiente de lograr reducciones profundas de emisiones a mediados del siglo XXI. La Hoja de Ruta indica que todas las grandes economías tendrán que hacer reducciones de emisiones para que la temperatura media global no supere los 2°C en comparación con la temperatura de la era preindustrial. La Hoja de Ruta es uno de los planes de política a largo plazo anunciados bajo la iniciativa emblemática de Europa Eficiente de Recursos destinada a poner a la UE en el camino al uso de los recursos de una manera sostenible.

Esta Hoja de Ruta condicionará las legislaciones estatales en los próximos años en material de evaluación ambiental y por ende supondrá cambios en las legislaciones sectoriales como la urbanística y de ordenación territorial autonómicas donde tan gran impacto tiene. Es decir con ella avezamos que tendencia enmarcará nuestra legislación urbanística en las próximas décadas y vemos como de nuevo vendrá influida por la esfera internacional.

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128157_es.htm

²¹⁸ Libro Verde de la Comisión, de 29 de junio de 2007, «Adaptación al cambio climático en Europa: opciones de actuación para la UE» [COM (2007) 354 final - no publicado en el Diario Oficial].

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128193_es.htm

²¹⁹ A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (08 Mar 2011) COM (2011) 112: http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm

En ella se indica que, en 2050, la UE debe reducir sus emisiones un 80% por debajo de los niveles de 1990 a través de reducciones domésticas y se establecen hitos intermedios (reducciones del orden del 40 % en 2030 y 60% en 2040). También muestra cómo los principales sectores responsables de las emisiones de Europa, generación de energía, industria, transporte, edificios y construcción, así como la agricultura, pueden hacer la transición hacia una economía de baja emisión de carbono de una forma rentable.

Es decir mirando a futuro nuestros instrumentos de gestión urbanística y territorial a tramitar en las próximas décadas deberán conllevar aparejadas en el momento de su ejecución, con casi total seguridad, mecanismos de reducción de consumos energéticos y de emisiones que ayuden a alcanzar los objetivos marcados por cada uno de los países sobre la base de esta hoja de ruta que enmarcará la futura directiva. Si bien es cierto que no deberíamos esperar a transponerlo, sino conscientes de la situación dichas medidas contenedoras de emisiones debería de aplicarse motu proprio tanto por operadores públicos y privados a la hora de tramitar instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En el momento de redacción de esta tesis estamos plenamente inmersos en la Cumbre del Cambio Climático de París celebrada en Diciembre de 2015, buenas voluntades las hay, hasta el punto de llegar a comprometerse que a partir de 2020, reducir las emisiones en, al menos, un 40% en el año 2030 con respecto a 1990. Asimismo movilizar recursos financieros para los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático y aumentar las aportaciones anuales a proyectos que favorezcan la transición a una economía baja en carbono en países en desarrollo. El objetivo es duplicarlas en el año 2020 y alcanzar los 900 millones de euros al año. Esperemos que no quede de nuevo en un saco de intenciones y se empiecen a materializar medidas proactivas de mitigación y resiliencia y se avance en una Ley sobre cambio climático, que es conforme a la práctica actual, la única manera de actuar de forma preventiva.

En este sentido como antes hemos avanzado, es de reseñar que ante consulta efectuada a la Consejería de Agricultura y Medio ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha en la legislatura 2012-2015 no se han establecido las citadas medidas compensatorias en Proyectos ni planes de singular interés ni en programas de actuación urbanizadora, tendremos que remontarnos al legislatura anterior 2008-2012 para la

inclusión de determinadas medidas encaminadas a reducir la emisiones de CO y combatir el cambio climático agregándose tal y como se señalan fuentes de los servicios técnicos de la Dirección General de Evaluación ambiental cláusula del estilo “*además deberá tenerse en cuenta las previsiones de adaptación al cambio climático, por lo que deberán adquirirse un 15% más de la cantidad captada necesaria para el funcionamiento de la planta...*”²²⁰, y desde luego que dista aún mucho de la incorporación de instrumentos de tercera y cuarta generación en la tramitación de planes y proyectos.

No obstante a pesar de los esfuerzos de la UE por la incorporación de la evaluación ambiental inversa en planes programas y políticas, sus esfuerzos parece no ser lo suficientemente fuertes como para conllevar una plasmación legislativa, ya que en la Directiva 2014/52/UE de 16 de Abril sobre Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, solo incluye la revisión de la Directiva 2011/92/EU y no la 2001/42, aunque en diversas directrices quede recogido la necesidad de su incorporación en la fase temprana de planificación.

Dicha directiva está más focalizada en los efectos que produce el proyectos sobre el medio ambiente y por ende a políticas de mitigación haciendo únicamente alusión en su Anexo IV en el punto VIII que deberá incluirse en el Informe ambiental una evaluación de aquellos riesgos ambientales que podrían afectar al proyecto y las medidas necesarias para su adaptación a tales riesgos.

Se echa de menos una apuesta clara sobre la inclusión de una verdadera política contra el cambio climático que contempla medidas de mitigación, adaptación y sensibilidad desde su propia Exposición de motivos y no de manera residual en un Anexo y con una

²²⁰ En este sentido véase la Resolución de 14 de Enero de 2009 de la Dirección General de Evaluación ambiental sobre la declaración de impacto ambiental del Proyecto planta solar de Alcázar de San Juan. DOCM N° 91 de 14 de Mayo de 2009.

También la Resolución de 18 de Agosto de 2010 de la Delegación Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Ciudad Real obre evaluación de impacto ambiental del proyecto: Planta de Biomasa Piedrabuena 15 MW. DOCM N° 166, de 27 de Agosto de 2010.

Léase la Resolución de 11 de Mayo de 2011 de la Delegación Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Ciudad Real, sobre Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto: Planta de tratamiento y valorización de Biomasa, en el término municipal de Terrinches. DOCM N° 102, de 27 de Mayo de 2011

apuesta clara y solvente por la inclusión no solo de los proyectos en el proceso de evaluación ambiental inversa sino también de planes, programas y políticas y no relegarlas a un documento de directrices sobre la integración del cambio climático y la biodiversidad en la EIA y en la EAE.

La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia 2007- 2012 -2020²²¹ persigue el cumplimiento de los compromisos de España en materia de cambio climático y el impulso de las energías limpias, al mismo tiempo que se consigue la mejora del bienestar social, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

En lo relativo a la ordenación del territorio la estrategia establece que el consumo energético y la emisión de gases de efecto invernadero están altamente relacionados con los modelos de desarrollo territorial. Estos modelos influyen en elementos tales como la generación de desplazamientos, el tipo de transporte urbano e interurbano que se utiliza, las tipologías urbanas de consumo de energía, la densidad urbana, etc. El tratamiento preventivo debe ser el elemento prioritario en la selección de las alternativas posibles. La adecuada valoración de las necesidades de infraestructuras, la definición de criterios de ordenación territorial, la evaluación precisa de los impactos y la previsión de las partidas presupuestarias necesarias para afrontar soluciones menos agresivas con el entorno y la financiación de los sobre-costes derivados de las medidas correctoras han de servir para diseñar una correcta estructuración sostenible del territorio.

Asimismo cabe reseñar en lo que a planes, programas y proyectos urbanísticos o de ordenación territorial impacta directamente la estrategia de adaptación para las ciudades europeas como un paso más en la estrategia de adaptación al cambio climático, y auspiciada en el marco de la carta de Aalborg firmada en 1994 como iniciativa de sostenibilidad del medio urbano. En dicha estrategia la parte clave es el proceso de retroalimentación de información a través de la puesta en común de conocimientos, buenas

Véase también la Resolución de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, sobre la declaración de impacto ambiental del proyecto: Planta Solar de 50 MW en la finca las Moralas. DOCM N° 152 de 3 de Agosto de 2012.

²²¹Estrategia Española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2007-2012 -2020.
http://www.magrama.gob.es/es/cambioclimatico/publicaciones/documentacion/est_cc_energ_limp_tcm7-12479.pdf

prácticas y lecciones aprendidas. Apostando por la Green City, con estándares dotacionales superiores a los establecidos en la normativa urbanística mejorándose la barrera acústica, con nueva inserción de especies arbóreas adaptadas mejor al clima de la ciudad en cuestión, en algunos casos incluso depuración de aguas a través de técnicas experimentales con plantas y algas acuáticas, favorecimiento del transporte colectivo, uso de la bicicleta, uso de energías alternativas etc. Todo ello ya se vio plasmado en el PSI del Barrio Avanzado de Toledo donde pretendía ser un referente puntero en sostenibilidad.

En Castilla-La Mancha los esfuerzos se han centrado más bien en una acción política orgánica con la creación de una oficina del Cambio Climático, a imagen y semejanza de la estatal, que depende de la Dirección de Calidad e Impacto ambiental de la Consejería de Agricultura, como órgano horizontal para el seguimiento de este tipo de emisiones y de asesoramiento en materia de políticas y actuaciones encaminadas a la mitigación y adaptación de las políticas sectoriales para hacer frente a este fenómeno, en el marco del desarrollo sostenible y en diversos estudios de la propia Universidad de Castilla-La Mancha que avanzan que Castilla-La Mancha está por encima del incremento medio²²² de temperaturas en las últimas tres décadas, que la media de países de la zona continental del hemisferio Norte, pasando en ellos de 0,9 grados de incremento a 1,5 en Castilla-La Mancha.

Hemos estado hablando de las estrategias de adaptación al cambio climático, pero ¿qué se entiende por adaptación? Por adaptación según el Informe de gestión de riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático del IPCC²²³ se entiende “*En los sistemas humanos, el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, a fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, el proceso de ajuste al clima real y sus efectos; la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado*”.

²²² De Castro Muñoz de Lucas, M, “*Clima y cambio climático en Castilla-La Mancha*”, http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20121003/4_capitulo1_clima_cambio_climatico.pdf.

²²³ Grupo Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático, “*Informe de gestión de riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático*”, http://www.oscc.gob.es/contenidos/documentos/07_IPCC_SREX_ES_en.htm 2012.

Asimismo la adaptación tal y como establece Parejo T²²⁴, siguiendo a Pelling *"existen tres grados de adaptación que derivan en cambios en la regulación o incluso en la gobernanza. En un primer momento la adaptación se define como resiliencia cuyo objetivo es la persistencia funcional de un medio ambiente en transformación; momento en el que es seguido por la transición que busca ya un cambio en el contexto y régimen vigente y finalmente la transformación, en la que se produce una verdadera reconfiguración de las estructuras determinantes para el desarrollo y que pueden alcanzar incluso un cambio en el régimen político existente"*.

Tal y como señala el Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático²²⁵, las estrategias de ordenación del territorio y los planes urbanísticos deben prestar una atención especial a la información climática y a los efectos del cambio climático, de forma que las propuestas de ocupación y distribución en el territorio de los distintos usos y actividades: asentamientos humanos, actividades económicas, infraestructuras, etc., integren entre sus objetivos impedir y prevenir la degradación de los recursos naturales con influencia negativa sobre el clima, a la vez que tengan en cuenta el mejor aprovechamiento y adaptación a las características del clima y a los efectos del cambio climático.

Vuelve de nuevo a relucir el paradigma anteriormente señalado sobre el urbanismo extensivo que se estaba desarrollando en nuestro país en 2006, que planteaba problemas de aumento del uso de recursos por vivienda, incluyendo agua, energía y mayores necesidades de transporte, generando impactos en sinergia con otros sectores. Dentro del espacio urbano, las zonas que pueden verse más directamente afectadas por los cambios climáticos son las llamadas zonas verdes en general (parques y jardines). En la edificación, el conocimiento de los datos climáticos relacionados con el viento, la lluvia, la nieve, la temperatura y humedad del aire, la radiación solar, las descargas eléctricas, etc., resulta necesario tanto para la elaboración de la normativa técnica sobre edificación como para una adecuada realización de los proyectos que considere la situación climática de la

²²⁴ Parejo Navajas, T, *"La evaluación ambiental inversa para la adaptación de los planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático, Valoración de la ley de Evaluación ambiental española"*, Revista de Derecho Urbanístico nº 287, Enero- Febrero 2014, pág. 146.

²²⁵ Oficina Española el Cambio Climático, S.G para la prevención de la contaminación y el cambio climático, Ministerio de Medio Ambiente, *"Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático"*, pág. 40, 2006.

localidad donde se ubican los edificios. En la edificación, la repercusión de los cambios climáticos conlleva nuevas necesidades para atender los aspectos de habitabilidad de los edificios, que requieren instalaciones de climatización y ventilación que, a su vez, repercuten sobre el microclima de la localidad.

Sobre esta base las principales líneas de actuación del Plan Nacional de Adaptación en el sector urbanismo pueden señalarse las siguientes:

- Desarrollo de estudios que permitan la elaboración de normas que conduzcan al aprovechamiento óptimo de las condiciones climáticas proyectadas en los sectores urbanístico y de la construcción.
- Desarrollo y promoción de la bioconstrucción, especialmente en todos los edificios públicos.
- Evaluación de las nuevas necesidades de las especies y variedades vegetales de parques y jardines bajo distintos escenarios de cambio climático.
- Evaluación del impacto del urbanismo extensivo sobre los sectores de transporte, de recursos hídricos y consumo de energía por vivienda.

Por tanto y tal y como señala Parejo, T²²⁶, la incorporación de la EIAI y la EAEI deben en todo caso contemplar tres fases claras *“1.- Mitigación: Estudio y análisis de las reducciones de GEI consecuencia de la realización del plan, programa, política y proyecto. 2.- Adaptación: Valoración de los impactos sobre el cambio climático en proyectos y su capacidad de adaptación. 3.- Referencia de adaptación: cómo el cambio climático altera la referencia para la evaluación y qué implica esto para la evaluación y adopción de posibles medidas”*.

En España hemos perdido la oportunidad de dar el paso adelante por la apuesta firme y consistente de la inclusión de las medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático pues la ley 21/2013 de 9 de Diciembre de evaluación ambiental, en adelante LEIA, que transpone la directiva 2001/42 y la 2011/92 a pesar de las múltiples referencias

²²⁶Parejo Navas, T, “La evaluación ambiental inversa para la adaptación de planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental Española”, Revista de Derecho Urbanístico, N° 287, Enero-Febrero de 2014, pág. 171.

que encontramos a lo largo de su articulado a la necesidad de incorporar como otro factor más a tener en cuenta en la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos el cambio climático, más bien desde la óptica de la mitigación y no de la adaptación y sin tener clara la metodología de como efectuarlo ni en que indicadores debe aportar cualquier promotor de una actuación urbanística y de planificación territorial.

De ahí la vaga referencia en el propio preámbulo al establecerse que aunque las directivas comunitarias no obligan a ello, pero con la previsión de que en breve será un mandato comunitario, y en todo caso por entender que es una referencia ineludible, la ley introduce la obligación de tener en consideración el cambio climático, para lo cual, como no puede ser de otro modo, deberán utilizarse las informaciones y las técnicas que estén disponibles en cada momento.

Asimismo no se incluye para nada el concepto de EIAI o EAEI, que valore o corrija los efectos del cambio climático en el plan, programa, política o proyecto, sino que se enfoca únicamente en las acciones de mitigación de los efectos que pueda causar el proyecto, plan o programa sobre el cambio climático. De hecho para ahondar más en este sentido, conviene señalar el Art 24 LEIA que al referirse al Análisis técnico del expediente que establece que el órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente, y un análisis de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente, que tomará en consideración el cambio climático. Al igual que el Art. 40 en el análisis técnico del expediente establece que se analizará, en particular, cómo se ha tenido en consideración el resultado del trámite de información pública, de las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas y, en su caso, el resultado de las consultas transfronterizas. Asimismo, se tendrá en consideración el cambio climático.

En esta misma línea el Ar. 29 de la LEIA en lo que se refiere a solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada señala las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, tomando en consideración el cambio climático, haciendo de nuevo caso omiso a la impronta que puede ocasionar el cambio climático en el propio plan, programa o política.

Y en el Art. 45 al establecer la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada vuelve a reincidir en los mismo, estipulando que dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, acompañada del documento ambiental con el siguiente contenido: Una evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático etc.

Y como colofón al establecer el Art. 35 el Estudio de impacto ambiental que establece que la evaluación y, si procede, cuantificación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático etc.

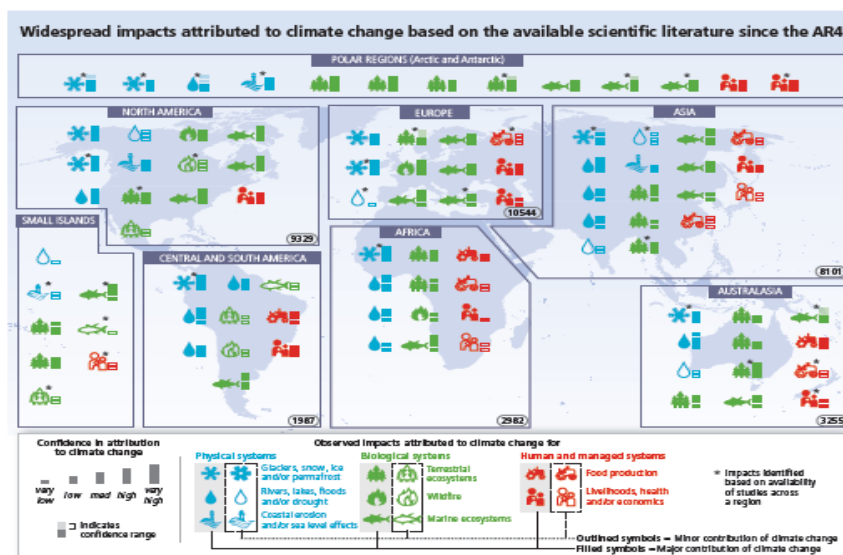
Clarificando aún más los dos puntos anteriormente señalados, la falta de enfoque clave del cambio climático, se considera como uno de los factores más a tener en cuenta por el IPCC en el AR5²²⁷ como una necesidad imperiosa de controlar por los efectos que está produciendo y producirá estableciéndose que : *“Warming of the climate system is unequivocal, and since the 1950s, many of the observed changes are unprecedented over decades to millennia. The atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen. Continued emission of greenhouse gases will cause further warming and long-lasting changes in all components of the climate system, increasing the likelihood of severe, pervasive and irreversible impacts for people and ecosystems. Limiting climate change would require substantial and sustained reductions in greenhouse gas emissions which, together with adaptation, can limit climate change risks.”*

Y además el segundo factor clave anteriormente señalado ya que si además tenemos en cuenta que la principal causa del cambio climático es la emisión de gases de efectos invernadero derivada de la actividad antropogenica del hombre basada sobre todo

²²⁷ IPCC, AR5, Cambio climático 2014, Resumen para autoridades, pág. 2 y 8. http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/index_es.shtml

en su actividad industrial, más reza si cabe la necesidad de que la legislación sea mucho más purista e incluya las consiguientes medidas de adaptación, no solo de mitigación y prevea también qué efectos puede causar a la inversa el cambio climático en las infraestructuras proyectadas.

De hecho si tras observar el siguiente grafico definido por el IPCC en su AR4, no abrimos los ojos y somos conscientes de los riesgos reales derivados del cambio climático para los años futuros, no seremos capaces de legislar sectorialmente o ambientalmente de tal forma que todo plan, programa o proyecto que se presenta conlleve medidas de adaptación y mitigación del proyecto al propio cambio climático y lo que sí cabe es aún más importante porque es el efectos controlable como puede ese cambio climático impactar en el plan política, programa o proyecto planificado.



Únicamente atisbos de un compromiso real con el cambio climático se puede avazar en el Anexo IV y únicamente referido el mismo a Planes y programas de la LEIA al referirse el contenido del estudio ambiental estratégico tímidamente alude a las estrategias no solo de mitigación sino también de adaptación, al establecer que la información que deberá contener el estudio ambiental estratégico previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente al disponer que las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa y su evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado en el plazo de vigencia del plan o programa.

Si bien es cierto como Parejo, T²²⁸ viene a establecer que pese a la coletilla en lo que a los planes y programas se refiere pues se aplica a proyectos de “*evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado*”, no puede entenderse como una verdadera EAEI, además si tenemos en cuenta como señala la autora que la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea indica que los proyectos de infraestructuras deben resistir los efectos que el cambio climático produzcan ahora y en el futuro a través de normas técnicas armonizadas, siendo la salida a la luz de la LEIA el mejor momento para hacerlo.

Tanto es así y su olvido de la EIAI y EAEI, que a pesar de esa pequeña pincelada en el apartado 3 del Anexo IV, el Anexo continua aludiendo simplemente a la evaluación de los efectos del Plan o programa sobre el medio ambiente pero no a la inversa. Así reza en su apartado 6 y 7 al establecer que los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores.

Estos efectos, deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos. Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo.

6.4 EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS.

La evaluación de impacto ambiental surge en el fin de los años 60 en Estados Unidos con el nombre de “environmental impact assessment” (E.I.A), en algunos casos en

²²⁸ Parejo Navas, T, “*La evaluación ambiental inversa para la adaptación de planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental Española*”, Revista de Derecho Urbanístico, N° 287, Enero-Febrero de 2014, pág. 188 y 189.

lugar de “Assessment” se puede encontrar Analysis o Statement. La EIA introduce las primeras formas de control de las interacciones de las intervenciones humanas con el ambiente (ya sea en forma directa o indirecta), mediante instrumentos y procedimientos dirigidos a prever y evaluar las consecuencias de determinadas intervenciones. Todo esto con la intención de reducir, mitigar, corregir y compensar los impactos, olvidándose ciertamente de uno de los aspectos más importantes como es la adaptación.

En 1969 se da un paso adelante, en los Estados Unidos, con la aprobación el 1 de Enero de 1970 de la “National Environmental Policy Act” (N.E.P.A.). Esta normativa dispone la introducción del EIA, el refuerzo del “Environmental Protection Agency” (con un rol administrativo de control con gran influencia en América Latina y en el Caribe), y dispone la creación del “Council on Environmental Quality” (con un rol consultivo para la presidencia). En ella se establece que todas las instancias de gobierno identificarán y desarrollarán métodos y procedimientos que contribuyan a que en el menor tiempo posible los factores ambientales sean tomados en cuenta en la toma de decisiones técnicas y económicas. Cabe hacer aquí un inciso, pues siendo pionera la NEPA como precursora de la evaluación ambiental, dio un enfoque amplísimo a este término incluyendo un ámbito de sostenibilidad mayor al propio ambiental y ecológico y dotándolo además de la faceta económica y social²²⁹.

Los principales propósitos de la NEPA tal y como establece García Leyton²³⁰ son “1.- *Declarar una política nacional que estimule productiva y amablemente la armonía entre las personas y el medio ambiente.* 2.-*Promover esfuerzos que prevengan o mitiguen los daños al ambiente y la biosfera y estimulen la salud y el bienestar.* 3.- *Enriquecer la comprensión del sistema ecológico y los recursos naturales importantes para la nación.* 4.- *Establecer un Consejo sobre Calidad Ambiental*”.

²²⁹ En esta línea Castro Sánchez-Moreno, M, en “La evaluación ambiental estratégica”, RPDE, pág. 70, siguiendo a Do Rosario Paridario, M, que son tres los enfoques de como se iniciaron las EAE en el mundo estableciendo que “*algunos países se enfocaron solo en el ámbito ambiental, restringiéndose solo a las cuestiones físicas y ecológicas. Otros incluyeron las cuestiones sociales y culturales y otros prefirieron un ámbito de sustentabilidad más amplio incluyendo las cuestiones económicas, sociales y ambientales*”.

²³⁰ García Leyton, L.A, “Aplicación del análisis multicriterio de la Evaluación de Impacto ambiental”, Dialnet, 2004.

Por tanto en este primer esbozo de aunar de manera conjunta en un solo texto legal la necesidad de una acción preventiva normativa para evaluar en el medio la incidencia de cualquier decisión técnico económica, es temprana y pionera y además enfocada a una espectro amplio y sin disociar proyectos de planes o programas.

La exigencia de una evaluación ambiental preliminar de las actividades que probablemente vayan a causar impacto sobre el medio ambiente apareció en el Marco internacional en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y posteriormente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

La protección del medio ambiente requiere, no solo medidas a posteriori tendentes a restaurarlo en los supuestos de daños al mismo, sino esencialmente una tutela preventiva que permita, evitando las posibles agresiones medioambientales de antemano, una mejor conservación y regeneración medioambiental. El principio de prevención en el derecho ambiental aparece en Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo sobre medio ambiente (1972) que supuso el primer esfuerzo global por superar los problemas ambientales transfronterizos y domésticos y otorgándole ya "visión de una gestión ambiental de estado" y en la Declaración de Río de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo y se ha convertido en uno de los principios estructurales del derecho ambiental comunitario apareciendo ya en el Primer Programa de Acción de 1973²³¹.

Pero no es hasta el tercer programa de acción medioambiental²³², hasta que se hace especial hincapié en políticas preventiva para preservar el medio ambiente de origen, evitando costes mayores de remediación. Con la trascendencia de este programa en el que se hace la primera propuesta de que las políticas ambientales no sean aisladas sino parte integral del resto de políticas sectoriales.

Una de las técnicas más conocidas de tutela medioambiental preventiva es la evaluación de impacto ambiental. Dicha técnica tiene un origen norteamericano a raíz de la

²³¹ DOC C112 de 20 de Diciembre de 1973.

²³² DOC C46, de 17 de Febrero de 1983.

National Environmental Policy Act de 1969 (NEPA) de aplicación a las actuaciones federales pero que, posteriormente, ha sido introducida por numerosos Estados federados.

En 1979, se aprueba el “Regulations for implementing the Procedural Previsions of N.E.P.A.”, un reglamento que vuelve obligatorio el EIA para todos los proyectos públicos, o que estén financiados por fondos públicos. El estudio del impacto ambiental es ejecutado directamente por la autoridad competente en otorgar la respectiva licencia final, está prevista la emanación de dos actos separados: uno relativo a la evaluación de los impactos ambientales y el otro relativo a la autorización de ejecutar la obra.

En 1973 en Canadá surge la norma “Environmental Assessment Review Process”, una norma específica referida a la evaluación del impacto ambiental, siguiendo en líneas generales la normativa de los Estados Unidos. En el 1977 se introducen cambios en la normativa sin alterar su sustancia. La norma se aplica a proyectos públicos o a proyectos financiados con recursos públicos.

En 1976 en Francia se aprueba la Ley 76-629 (del 10 de julio del 1976), relativa a la protección de la naturaleza. Esta ley introduce tres niveles diferentes de evaluación: Estudios ambientales; noticias de impactos; y, estudios de impactos. Se inician las bases para el estudio de impactos ambientales en el ámbito europeo.

En efecto en 1985 la Comunidad Europea emana la *Directiva 337/85/CEE referida a evaluación del impacto ambiental en determinados proyectos públicos y privados*. La primera aplicación de esta nueva normativa se da en Holanda, en 1986, aprobando una norma ampliada, con particular énfasis en las evaluaciones a ser efectuadas en fase de diseño. El elemento central de la norma holandesa es el análisis comparativo de las alternativas y evaluación de sus respectivos impactos, con la finalidad de determinar la mejor solución en términos ambientales.

Pionero en la aplicación del concepto de evaluación ambiental fue EEUU en 1981 con la publicación de la Guía de Evaluación de Impacto en Áreas Extensas.

Precursor también fue en Canadá el Canadian Environmental Assessment Research Council²³³ donde en 1988 se procede tras la presentación del informe Brutland a alertar sobre la necesidad de mejorar la interrelación entre los procesos de EA con desarrollo sostenible, vinculando de una forma más estrecha la evaluación con el proceso de toma de decisiones y determinando la urgente necesidad de una segunda generación de procesos, hoy conocidos como EAE para identificar las interdependencias económicas, sociales y ecológicas de las políticas, planes y proyectos y la necesidad de investigar y desarrollar herramientas integradas para la evaluación, planificación y toma decisiones anticipando ya con muchísima lucidez y aventurando los efectos de cambios de paradigma e instrumentos de análisis e implementación de sostenibilidad ambiental como los que vivimos hoy en día.

El inicio de las evaluaciones de planes y programas nace de una manera explícita en el convenio de la Comisión Económica para Europa de la Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991, y su protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, anteriormente en la NEPA se veía reflejado el espíritu de las mismas. En ella ya se preveía como señala Castro Sánchez-Moreno²³⁴ *“la obligación de preparación de una declaración detallada acerca de los efectos ambientales de cualquier recomendación o informe sobre propuestas legislativas y otras acciones federales importantes que afecten significativamente al medio ambiente humano, es decir desde las políticas, planes y programas más tempranos y estratégicos hasta los proyectos más específicos”*.

No obstante en España existe un cierto precedente en el Art. 29 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el cual exigía la presentación de un proyecto técnico y una memoria descriptiva, en el caso de implementación de actividades que previsiblemente fuesen nocivas, insalubres o peligrosas y que debían recoger las posibles repercusiones sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propusiese utilizar.

²³³ Erías Rey, A y Álvarez –Campana Gallo, J.M, “Relaciones entre la evaluación ambiental, la evaluación ambiental estratégica y el desarrollo sostenible: Evolución, metodología y agentes participantes”,pág.8. www.ciccp.es/biblio_digital/Icitema_III/congreso/pdf/020509.pdf, citando a Jacob, P y Sadler, B “Sustainable Development and Environmental Assessment: Perspective son planning for a common future” Canadian Environmental Assessment Research Council, Hull.

Con la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en medio ambiente, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en medio ambiente, y supone la realización de un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica para los planes y programas que elaboren las diferentes Administraciones Públicas, entendiendo como instrumento de integración en el medio ambiente de las políticas sectoriales, con el objeto de garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad como el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social al tiempo que fomenta la transparencia y la participación ciudadana.

Se define EAE tal y como señala Castro Sánchez-Moreno²³⁵ siguiendo a Sadler y Verheem, “*como el proceso amplio, sistemático y formalizado para determinar y evaluar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos para asegurar que se incorporen plenamente y se aborden adecuadamente en la etapa más temprana posible de la adopción de decisiones, simultáneamente con consideraciones económicas y sociales*”.

La directiva en su Art. 3 establece que la EAE deberá aplicarse a la elaboración o modificación de Planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio y que obligatoriamente deberán estar incluidos:

- Los elaborados por sectores agrícolas, forestal, pesquero, energético, industrial, de transporte, gestión de residuos, agua, telecomunicaciones, turismo, planificación del territorio o uso del suelo.

²³⁴ Castro Sánchez –Moreno, M, “*La Evaluación Ambiental Estratégica*”, RPDE, pág. 69.

²³⁵ Castro Sánchez –Moreno, M, en “*La Evaluación Ambiental Estratégica*”, RPDE, pág. 73, citando a Sadler y Verheem, “*Evaluación Ambiental Estratégica. Situación, retos y dirección futura*”, Ministerio de Vivienda, Planificación espacial y Medio Ambiente, Países Bajos, pág. 188.

- Los que se considere necesaria una evaluación en consideración a los efectos posibles sobre los territorios tal y como establece el Art 6 y 7 de la Directiva 92/43.

Exigiéndose además un proceso de “screening” además a:

- Planes y programas referidos a otros sectores distintos a los mencionados en la Directiva con efectos ambientales relevantes.
- Planes o programas de determinación de uso a escalas locales con efectos presumiblemente no significativos.
- Previsiones menores de planes y programas en vigor.

En este sentido la propia Ley avanza que se entiende que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas o sus modificaciones que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometido a EIA en materia de telecomunicaciones... ordenación del territorio urbano y rural y usos del suelo. Hecho que conjuga como veremos más adelante con el Art 15.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008.

En un primer momento podría haber parecido que la regulación diseñada para la evaluación ambiental de planes y programas recogido dentro de la Directiva 2001/42, no tendría que ver con la evaluación ambiental de proyectos establecida en la Directiva 85/337, entendiendo como éstos, obras, infraestructuras e instalaciones concretas, pero esta afirmación no queda nada más lejos de la realidad.

La Directiva 2001/42 bebió de toda la configuración de los principios jurídicos recogidos en la Directiva 85/337 y ahondando más en ello, debemos tener en cuenta que la evaluación estratégica nunca se aplica por definición a un proyecto aislado sino a un proyecto contextualizado en el entorno en el que se planifica. Es por ello que la evaluación de proyectos como el PSI del Hospital de Cuenca puede jugar un papel más que importante en la evaluación de planes territoriales que conllevan actuaciones urbanísticas de modificación antrópica del medio y que impactan directamente en la estructuración del territorio.

De hecho tal y como se reseña por González -Varas²³⁶ *“Si, desde el punto de vista urbanístico y territorial, ponemos en relación evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica es preciso reconocer que aquella fue un primer impacto sobre los proyectos de contenido directa e indirectamente urbanísticos, mientras que la evaluación estratégica ha venido a completar (aunque decisivamente) la repercusión del medio ambiente sobre urbanismo y el territorio”*. Todo ello correlacionado con la EIA en instrumentos ejecutivos como son los PSI y la EAE en los instrumentos que pueden venir posteriormente desarrollados por planes parciales o especiales en otras legislaciones como son los PLSI.

De hecho más bien debíamos incardinar a esta última directiva como cobertura del *vacatio legis* existente en aquellos casos donde se efectúa una planificación territorial que posteriormente será desarrollada y ejecutada por proyectos en sí, pero que como salía del ámbito de la Directiva 85/337 se producía el efecto pernicioso de aprobaciones de planes y programas que no contenían una evaluación ambiental preliminar pero que directamente contenían para aplicación directa determinados proyectos que vendrían a modificar de forma sustancial el medio.

Siguiendo a Espinoza²³⁷ en las políticas *“se evalúa el significado ambiental de las grandes decisiones, se toman opciones de protección y se definen acciones e instrumentos para alcanzar los objetivos ambientales. En los planes y programas se considera al medio en su conjunto, se lo valora, se lo clasifica y según el impacto potencial y de agresividad ambiental de las diferentes alternativas propuestas se eligen aquellas más idóneas, sopesándolas con los aspectos políticos, sociales, económicos y técnicos. En el proyecto se analizan las particularidades de la acción en todas sus fases (diseño, construcción, operación y abandono) y se plantean medidas correctoras para eliminar, minimizar o compensar alteraciones, que impliquen daños sobre el ambiente”*.

²³⁶ González –Varas Ibáñez, S, “Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico” Revista Jurídica de Castilla y León, N°8, Febrero 2006, pág. 134.

²³⁷ Espinoza, G, “Fundamentos de la Evaluación de impacto ambiental”, Banco Interamericano de Desarrollo, CED, 2001, Chile, pág. 26.

El Tribunal Supremo vino a definir también que se conoce como proyecto, política, plan y programa en su Sentencia de 7 de Julio de 2004²³⁸ sobre el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona establece la diferencia entre proyectos, políticas, planes y programas, estableciendo: *“El concepto de proyecto aparece unido al de los trabajos de construcción, obra o instalación, esto es, a la idea de instalación o realización, conectándose con el requisito de la autorización, como exige la normativa comunitaria. Por política debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado. Por Plan el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política y por programa debe entenderse la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada”*.

De hecho y sobre la base de esta primigenia directiva, muchas comunidades Autónomas²³⁹ habían tomado la decisión de la regulación preventiva de inclusión de planes territoriales y urbanísticos a pesar de ser una directiva enfocada básicamente a proyectos. Decisión muy criticada²⁴⁰ ya que esas normas en puridad jurídica eran de aplicación a proyectos pero no a planes y programas, pues ni la naturaleza jurídica es similar, los primeros directamente ejecutivos y los segundos de ordenación ni la posterior metodología en su evaluación es idéntica.

En mi opinión la iniciativa que tomaron estas Comunidades Autónomas como labor preventiva no regulada hasta el momento pero aplicable por analogía pudo, si cabe la expresión, reducir los daños derivados de aprobación de planes de ordenación urbana, los planes de ordenación territorial aun en esta época son más que embrionarios, en una época donde el urbanismo era feroz.

²³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 4882/2004 en recurso 1355/2002 de 7 de julio, F.D.IX 4).

²³⁹ Canarias con la Ley 11/1990, de 13 de Julio de prevención del impacto ecológico en Canarias, Baleares con el Decreto Balear 50/1991 de 29 de Abril de Evaluación de Impacto Ambiental, Andalucía con la Ley 7/1994 de 18 de Mayo de protección ambiental de Andalucía, Murcia con la Ley 1/1995 de 8 de Marzo de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia o el País Vasco a través de la Ley 3/1998 de 27 de Febrero de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

²⁴⁰ De hecho esta decisión legislativa ha sido objeto de diversas críticas por autores como Agudo González, J, *“Derecho de Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha: Urbanismo, Medio Ambiente y Agua”*, Editorial Aranzadi, pág. 1391.

De hecho esta tesis ha sido avalada por Sentencias del Tribunal Supremo fundamentándose directamente en la positivización estatal aunque no la actividad preventiva de planes pero si la de proyectos efectuada a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de Junio que traspuso la Directiva 85/337 y que hoy ha quedado derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de Enero por el que se aprueban el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos y posteriormente subsumida en la Ley 21/2013 de 9 de Diciembre de Evaluación Ambiental.

En esta línea pioneras fueron las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de distintas Comunidades autónomas²⁴¹ que sirvieron base para la posterior jurisprudencia del Tribunal Supremo a través de la Sentencia 30 de Octubre de 2003. Todos ellos aplicando el efecto preventivo en planes y programas sobre la base de la Directiva 85/337 pero los primeros fundamentándolos sobre todo en la legislación autonómica que habían desarrollado aplicando por analogía la Directiva a planes y programas y el Tribunal Supremo sobre la base de la aplicación directa de la Disposición 2ª de la Ley 4/1989²⁴², sin fundamentarlo jurídicamente en la Ley 1/1995 de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

De hecho de la Sentencia deriva que cualquier plan o programa que modifique la masa arbórea o arbustiva debería estar sometido a Evaluación de Impacto ambiental, porque es el Plan el que determina ese cambio en el medio físico y una postposición a una fase meramente ejecutoria correría el riesgo de que el Plan aprobado no pueda ser ejecutado o con mayor posibilidad que se minimice la calidad de la acción devaluación ambiental posterior para no dejar inoperante el Plan. Además unido a la necesidad y deber de

²⁴¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 29 de Diciembre de 2000, Sentencia del Tribunal Superior de Canarias de 1 de Septiembre de 2001 y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de Diciembre de 2002.

²⁴² Sentencia del Tribunal Supremo 6727/2003 en recurso 7460/2000 de 30 de Octubre, F.D. V en la que se estipula que “la parte recurrente en casación alega la infracción de esa disposición adicional segunda. Pero en su alegación no discute la concurrencia de la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea sino que afirma que esa disposición no es aplicable a la aprobación de planes o sus modificaciones porque esas aprobaciones no conllevan por si mismas transformaciones de uso del suelo, las cuales requerirán la aprobación posterior del Programa de Actuación Urbanística, del Plan Parcial y del Proyecto de Urbanización. Habremos de dar entonces por supuesto que en el presente caso existe eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea, al no ser ello discutido...Constituye sin duda una transformación de su uso; según datos no discutidos la modificación posibilita la construcción de 4.400 hectáreas y 3.000 plazas hoteleras ...”.

información pública, esta fase previa resulta primordial antes de que se produzca la aprobación inicial de la administración competente y que los ciudadanos en la fase de información pública puedan gozar de la suficiente información sobre el impacto ambiental de la actuación y sus consecuencias.

Posteriormente dicha Jurisprudencia se matiza en la línea de que a los planes se les somete a evaluación impacto ambiental de proyectos siempre y cuando sus determinaciones sean tan específicas que determinen cualquier decisión autorizadora posterior.

En este sentido es importante destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Julio de 2004²⁴³ sobre el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona, que aunque ya dictada la Directiva 2001/42, el Tribunal aduce: *“Debemos reiterar que las EIA y sus correspondientes DIA giran en torno al concepto de proyecto, concepto que no es asimilable al de política, plan o programa...En consecuencia el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y la Ley 6/2001 solo afectan a proyectos, obras y otras actividades, ya que en lo referente a la evaluación de planes y programas que pudieran afectar a espacios incluidos en la Red Natura 2000 no existe norma taxativamente aplicable, no obstante el Art 6 de la Directiva 92/43 de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitat naturales y de fauna y flora silvestres, por tanto en cuanto esta norma y la trasposición interna española se limitan a realizar una simple remisión, y, en ausencia de normativa autonómica específica sobre EAE, solo quedaría aplicar por extensión la normativa relativa a EIA”*.

Parece antagónico que hecha la división por naturaleza jurídica de planes y programas frente a proyectos pueda el Plan Director del Aeropuerto de Barcelona someterse a EIA, pero la Sentencia termina estableciendo que cuando están predeterminadas con un alto grado de precisión actividades susceptibles de ser declaradas sujetas a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, el momento adecuado para proceder a dicha evaluación será el correspondiente a la determinación concreta de las labores singulares, que en desarrollo del Plan correspondiente ejecuta la actividad.

²⁴³ Sentencia del Tribunal Supremo 4882/2004 en recurso 1355/2002 de 7 de julio, F.D.IX 4).

Si bien es cierto que durante es impass en el que se determinaba la forma de sujeción de los planes, políticas y programas por analogía o no a la EIA, se han producido en Castilla-La Mancha según datos de informe de 2006 de Ecologistas en acción, previsiones mínimas de crecimiento en un horizonte 2030, de recalificación de suelo para albergar 700.000 viviendas nuevas sitas la mayor parte en la Sagra y en el Corredor del Henares, lo que supondría duplicar prácticamente el parque de viviendas existente en la actualidad, a través de desarrollos unifamiliares con alto consumo de recursos y crecimientos a través de ciudades dormitorio con el consiguiente problemas de infraestructura, tanto de transporte, de residuos, de movilidad que hubiera y que aun en algún sentido hoy han conllevado.

De ahí a que a veces se diga, que aunque doctrinalmente la aplicación de la EAE debería haberse llevado a cabo vía EIA, en la práctica ha resultado el conocimiento teórico insuficiente.

Dejando atrás esta disyuntiva de aplicación en fase de vacatio legis de evaluación ambiental de proyectos a planes y programas y tras la Directiva 2001/42 en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de Julio de 2004²⁴⁴ añade que: *"Sin duda alguna el cambio transcendental se ha producido con la promulgación de la Directiva 2001/42/ CE , de 27 de junio sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo plazo de transposición (artículo 13) concluye el próximo día 21 de este mismo mes de julio de 2004. En síntesis, lo que con la misma se pretende es que el proceso estratégico de toma de decisiones que precede a la aprobación de un proyecto concreto, se someta a una previa EA. Esto es, la EAE va a suponer trasladar, ampliar y abrir el proceso decisional en sus niveles iniciales, evitando así políticas, programas o planes viciados, que arropan o esconden proyectos preconcebidos. Supone, pues, la EAE un proceso formalizado, sistemático y global de evaluación de los efectos medioambientales de una política, plan o programa y sus alternativas que tiene por fin incorporar o integrar las consideraciones medioambientales al proceso de toma de decisiones, incluido el normativo, previo a la adopción de un proyecto específico y determinado. Supone, igualmente, un estudio más avanzado en la política preventiva ligada al logro del*

desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, al aplicar los principios nucleares de la evaluación ambiental a las decisiones sobre las políticas, planes o programas que preceden a los proyectos”.

Tras la publicación de la Ley 9/2006 no cabrá aplicación por analogía positivizándose de facto y sin que quede la menor duda la acción preventiva de evaluación de planes y programas que puedan incidir directamente en el medio. Consciente de ello el legislador señaló en su Exposición de motivo que ha mostrado sus carencias cuando se trata de evitar o corregir los efectos ambientales en el caso de las tomas de decisión de fases anteriores a la de proyectos. Era necesario por lo tanto, establecer una herramienta que permitirá actuar de una forma estratégica en estas fases.

Incidir en este punto, que se debería abogar en la planificación sectorial por la inclusión de los instrumentos de desarrollo para llevar a cabo los fines o políticas sociales, de promoción industrial, de infraestructuras, de transporte que los materializan. De este modo en lo que a esta parte respecta los planes y programas se encontrarían doblemente refrendados desde la óptica ambiental. Una vez cuando es aprobado el Plan sectorial que se promueva y ejecute en alguna de su parte por cualquiera de estos elementos de ordenación o ejecución y posteriormente cuando se lleve a cabo por el propio Plan, desde un análisis mucho más preciso. Si esto hubiera sido así en los planes cuatrienales de vivienda pública se hubiera analizado el impacto ambiental del PSI del Barrio Avanzado y en el momento de su promoción ya se tendría una base previa desde el punto de vista ambiental para su desarrollo.

De hecho aunque no positivizado en la legislación algunas sentencias no avanzan este concepto como tal pero si siguen la línea de actuación lógica que aquí subyace. De este modo en la Sentencia de 30 de Marzo de 2012²⁴⁴ en la que se establece que *“la primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan General, y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico. En consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues*

²⁴⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 6727/2003 en recurso 7460/2000 de 30 de Octubre, F.D. IV

²⁴⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 2340/2012 en recurso 3554/2008, de 30 de Marzo, F.J. V.

solo así la administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente”. En este caso y a mi modo de ver esta impronta de tradicionalismo jurídico de plan general como figura vertebradora de la planificación local quedaría desbancado por la planificación general de instrumentos como los planes de ordenación territorial y ahora por los sectoriales de evaluación de impacto ambiental, inevitablemente ligados de per se, hecho este inciso no me cabe la menor duda de que es la línea a seguir.

Es por ello que se requiere una legislación medioambiental que salvaguarde el medio ambiente y lo reoriente para su contribución a un desarrollo sostenible que es aquel que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, tal y como se extrae del Informe Brundtland de Naciones Unidas. Con la Ley 9/ 2006, posteriormente modificada en la Ley 21/2013, se avanza en ese proceso complejo que determina que los cambios ambientales no solo se generan a causa de la ejecución de nuevos proyectos sino también de las decisiones previas que los regulan y los planifican, es decir en las fases de planificación y programación, con el único objetivo de garantizar un desarrollo sostenible y un equilibrio social. Y no solo desarrollo sostenible en su vertiente más “soft” como aquellas en las que se aboga por que el capital generado por el hombre y el capital humano son perfectamente sustituibles entre sí, sino en las teorías más “hard” en las que no cabe esa sustitución de recursos y por tanto deben aplicarse criterios operativos par control y racionalización de la escasez, como usar recursos renovables por debajo de su tasa de regeneración, limitar emisión al medio de contaminantes por debajo de la capacidad de absorción y regeneración, y uso de recursos no renovables a una tasa inferior de consumo que las tasas de desarrollo de recursos substitutivos renovables.

Y aquí de nuevo volvemos al inicio del epígrafe porque el concepto de sostenibilidad impacta sobre el Plan o programa a través de tres aristas piramidales, la económica, la ambiental y la social, en el que cada vértice representa en su vertiente la “calidad de vida” asociada al Plan. Todas estas vertientes suman y se dirigen al concepto de sostenible cuando se minimice la afección en activos medioambientales por debajo de su

capacidad de regeneración a través de nuevas tecnologías y métodos que consigan consumos de recursos naturales menor y una reducción inducida de la contaminación.

Claro ejemplo de ello es el PSI del Barrio Avanzado de Toledo donde a pesar de existir más de 1700 viviendas mayormente con algún tipo de protección pública en 30 hectáreas se conseguía dotar de estándares dotaciones público-privados por encima de la media, un gran incremento de zona verde y la tecnología aplicable en los modelos constructivos y de obra civil de urbanización era tal que permitía la captación y reutilización de aguas pluviales para riego, para aguas residuales etc.

De hecho una de las críticas más feroces que se puede hacer a la EA es que es más bien un proceso estático y no dinámico aunque se haya pretendido la viveza del sistema durante toda la ejecución. Una vez verificado y obtenida la correspondiente declaración de sometimiento o no a EIA a través del análisis de coherencia con otros objetivos incluidos en planes y programas, con el análisis de alternativas existentes y con la evaluación a corto y medio plazo de los riesgos existentes, decae la fuerza imperativa con la que hasta ese momento ha jugado el legislador y por ende no se produce una continuidad jurídica de la garantía de salvaguarda del desarrollo sostenible. Para ello la introducción por la administración competente en el caso de PSI y PLSI, Consejería de medio ambiente de unos parámetros de control trimestral a través de la definición de Key Performance Indicators, ad hoc al proyecto ejecutado, podría servir como elemento para que la administración como garante del desarrollo pudiera estar presente a lo largo de todo el proceso y poder ir modulando el Plan para que su influencia y eficacia fuese constante y continua.

A lo largo del epígrafe se ha citado en numerosas ocasiones la Ley 21/2013 de 9 de Diciembre de Evaluación ambiental, en adelante LEA, que nace integrando en una sola norma los procedimientos de EIA y EAE, consiguiendo un marco jurídico armonizado en todo el territorio nacional, derogando las actuales normas básicas reguladoras de ambos procedimientos, la 9/2006 LEAE y el Texto Refundido de Evaluación Ambiental de Proyectos aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de Enero. Cabe añadir también que bajo la citada normativa en Castilla-La Mancha, no se ha sometido aun

ningún plan o proyecto de singular interés, pues durante 2014-2015 no se han tramitado ninguno de estos dos instrumentos urbanísticos.

Una de las principales dudas que surgía a todo promotor público o privado era el momento en el que se debía promover la EAE de planes y programas y ya en la disposición transitoria primera apartado 3 de la Ley 9/2006 de la LEPP se aludía al primer acto preparatorio formal y posteriormente en el Art 9.1 de la Ley 21/2013 establecía que debía someterse antes de su adopción, aprobación o autorización o en el caso de proyectos antes de una declaración responsable o comunicación previa, atribuyéndole ese carácter en palabras de Jiménez Bueso²⁴⁶ *“a la clase de documento oficial de una administración publica competente que manifieste la intención de promover la elaboración del contenido de un Plan o programa y movilice para ello recursos económicos y técnicos que hagan posible su presentación para su aprobación. El problema interpretativo no puede resolverse a través de la identificación de una pluralidad de indicios de los que se infiera la intención de promover la elaboración de un Plan. La desformalización en la toma de decisiones es impropia del Derecho Público y los procedimientos de formulación y aprobación del planeamiento no puedan considerarse desregularizados”*. Es por ello que de facto en la elaboración de la Declaración de Interés Regional en los proyectos y planes de singular interés, ya sea el promotor público o privado se acompañar con la tramitación correspondiente en la Consejería de Medio ambiente de la EAE. Paso previo determinante puede ser el caso de una encomienda de gestión en la modalidad de desarrollo de planes y programas por gestión directa, siempre y cuando ese convenio sea expresivo de la finalidad a ejecutar y de los recursos técnico-económicos necesarios para la explotación de la misma.

El Art 6 de la LEA establece que deberán ser objeto de evaluación ambiental estratégica, los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida

²⁴⁶Jimenez Bueso, A, “Resumen de reciente doctrina jurisprudencial sobre evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental de planes urbanísticos”. Letrado del Tribunal Supremo. http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DP5_Jimenez_Bueso_DOCTRINA+JURISPRUDENCIAL+EVALUACION+AMBIENTAL.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352861037633&ssbinary=true.

por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de una CCAA, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Y en su apartado a) añade que se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de estas categorías:

Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA entre ellas en materias de: Agricultura, ganadería, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

Asimismo se incorpora la noción de Evaluación ambiental estratégica simplificada estableciéndose que se sujetaran a la misma conforme al Art 6.2 a) las modificaciones menores de planes y programas mencionados en el apartado anterior, b) los planes y programas establecido en el apartado anterior que establezcan el uso a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. Esas modificaciones menores eran anteriormente definidas conforme al Art 3 de la LEPP como cambios en las características de los planes o programas ya aprobados o adoptados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en las características de los efectos previstos en su área de influencia.

La clave y el énfasis no debían ponerse tanto en su extensión como en su incidencia, ya que podrían efectuarse modificaciones pequeñas de planeamiento que pudieran concretarse en efectos significativos sobre el medio ambiente afectando a ordenación de detalle y no estructural. De hecho este criterio que la directiva deja en abierto y que la actual Ley 21/2013 no termina de concretar, es una puerta de escape abierta a la inclusión del criterio caso a caso por parte de las CCAA y engarzando con la tradicional polémica de cuando se produce revisión o modificación del Plan General.

El Art 13 establece que la evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se deriven²⁴⁷.

²⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 3370/2013 en recurso 1395/2011 de 14 de Junio F.D. III: "... se requerirá un examen individualizado y forzosamente casuístico de cada instrumento de planeamiento, a fin de determinar en el caso del planeamiento de desarrollo, si existe un contenido innovador sobre el planeamiento

El Art 17 de la LEA establece que la EAE ordinaria constara de: a) La solicitud de Inicio, b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico, c) Elaboración del estudio ambiental estratégico, d) Información pública y consulta a las administraciones publicas afectadas y personas interesadas, e) análisis técnico del expediente y f) declaración ambiental estratégica.

Destaca la necesidad de una análisis previo para determinar si es posible que el Plan en cuestión tenga efectos significativos sobre el medio ambiente, puntualizando que la decisión que se adopte debe ser motivada, publica y adoptada previa consulta de las administraciones sectoriales implicadas.

Por tanto lo que se entiende por ello que cuando un Plan o programa o cualquiera de sus modificaciones sean marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, se ha de entender necesariamente que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afectan a las materias enumeradas en el precepto y entre ellas a la ordenación del territorio y a los uso del suelo.

Conforme se establece en el Art 18 de la LEA la solicitud de inicio debería ir acompañada del borrador del Plan o programa y de un documento inicial estratégico que contendrá al menos la siguiente información: a) objetivos de la planificación, b) alcance y contenido del Plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. c) el desarrollo previsible del Plan o programa. d) los potenciales impactos ambientales tomando en consideración el cambio climático. e) las incidencias previsibles de los planes sectoriales y territoriales concurrentes. Cabe destacar aquí como vimos la inclusión de la incidencia del plan en el cambio climático pero no se encuentra positivizada la inversa, es decir los efectos del cambio en el plan.

A su vez las propias Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia, en determinados casos como en la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha se adecuó el ordenamiento autonómico a las innovaciones de la normativa comunitaria y estatal básica pero con un grado de protección mayor, aprobando la Ley 4/2007 de 8 de Marzo de

superior de suficiente entidad, no contemplado en el Plan jerárquicamente superior, o si se ha producido cualquier otra alteración sobrevenida del statu quo inicialmente tomado en consideración, que por tal razón obligaría a acudir una vez más a la evaluación ambiental."

Evaluación Ambiental, y mucho más alineada con la LEA, que pretende integrar los aspectos ambientales desde una fase temprana en la elaboración y aprobación de planes y programas, que deberán aprobar las administraciones públicas, así como, evaluar el impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados, para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social, ambiental y acceso a la justicia, a través de un proceso continuo de evaluación que garantice la transparencia en la información y la participación pública.

Se debe recordar que la EAE de planes no excluye la EIA de los proyectos que se encuentren contemplados en tales planes, políticas o programas pero sí que se contempla la posibilidad en el Art. 13 de la LEA de que el órgano ambiental pueda acordar conforme al principio de eficacia, la incorporación de trámites y de actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental estratégico en otros procedimientos de evaluación ambiental. Pero para ello se exige que no haya transcurrido el plazo establecido en el Plan o programa, o en su defecto el de 4 años desde la publicación de la Declaración ambiental estratégica y no se hayan producido alteraciones o circunstancias sobrevenidas a las indicadas en el mismo.

Asimismo en el Art 3.n) de la Ley 4/2007 de Castilla- La Mancha establece la exclusión de evaluación ambiental de los planes que afecten a zonas de reducido ámbito territorial, siempre y cuando se produzca la evaluación ambiental de los proyectos que conlleve.

6.5 INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

La necesaria incorporación a la memoria documental de todo plan o programa de los informes de sostenibilidad ambiental y económica previstos en el Art. 15 de la Ley de suelo estatal enlaza con la idea de desarrollo sostenible y eficiente en la búsqueda de los recursos y en la racionalidad de toda actuación que no puede proyectarse sobre la base de capacidades públicas inexistentes para el posterior funcionamiento de su capacidad orgánica y funcional.

De esta manera la exposición de motivos de la Ley de suelo 8/2007 de 28 de Mayo actualmente TR 2/2008 establece en su preámbulo que los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente. La efectividad de estos estándares exige que las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial, se sometan a un nuevo ejercicio pleno de potestad de ordenación. Además, la Ley hace un tratamiento innovador de este proceso de evaluación y seguimiento, con el objeto de integrar en él la consideración de los recursos e infraestructuras más importantes. Esta integración favorecerá, a un tiempo, la utilidad de los procesos de que se trata y la celeridad de los procedimientos en los que se insertan.

En el Art. 15 relativo a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano se establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.

El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

- El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

- El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
- Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Dichos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

Todos los instrumentos de ordenación que se prevean en cada una de las legislaciones autonómicas sobre ordenación territorial y urbanística quedan sometidos a evaluación preliminar y en su caso de evaluación de impacto ambiental. Con ello autores como Parejo Alfonso, L y Roger Fernández, G²⁴⁸, defienden que con la alusión a este artículo únicamente quedan incluidos en su ámbito de actuación instrumentos de ordenación ya sean territoriales o urbanísticos, es decir los de planificación y programación, excluyéndose los subordinados a estos cuyo objeto sea la proyectación o programación de la pura ejecución.

La evaluación de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística que tengan por objeto actuaciones de urbanización, es decir actuaciones incluidas en cualesquiera de las clases de actuaciones de transformación urbanística conforme al Art. 14.1.a), se sujetan a reglas especiales. Dichas reglas siguen un proceso similar al prescrito en la Ley 21/2013.

También las legislaciones urbanísticas autonómicas incorporan la necesidad y obligatoriedad de incluir las memorias de sostenibilidad tanto económica como ambiental en todos los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo que se promuevan. De esta manera la LOTAU en el art. 30 se estipula que “ *la documentación de los diferentes planes, deberá cuando sea legalmente exigible el procedimiento de evaluación ambiental, la inclusión el Informe de Sostenibilidad Ambiental y la Memoria Ambiental correspondientes, así como el resto de documentación exigida por la legislación ambiental*”. Los planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución, deberán incluir en su Memoria un Informe de Sostenibilidad Económica basado en la

evaluación analítica de las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución, puesta en servicio, mantenimiento y conservación de infraestructuras y servicios.

Es necesaria la documentación de los instrumentos de ordenación, que contenga además del informe de sostenibilidad ambiental preceptivo desde la legislación de evaluación ambiental, un informe o memoria de sostenibilidad económica. La elaboración de ambos corresponde a la administración pública competente para la elaboración y aprobación del instrumento de que se trate. La literalidad de este precepto hubiese quedado más clara si se hubiese explicitado que el deber de elaboración o promoción del mismo corresponde al promotor de la actuación urbanizadora ya sea público o privado y la aprobación del mismo a la administración actuante o competente conforme a la legislación de la propia comunidad autónoma. Con la salvedad de que en lugar de tratarse de programas de actuaciones de urbanizadoras, se tratase de la evaluación de un plan de ordenación municipal, en cuyo caso se aunaría en la figura de la administración ambas facetas.

De este modo la determinación en concreto de la documentación que deba contener cada instrumento de ordenación deberá incluir como mínimo el informe de sostenibilidad económica y ambiental con los extremos mínimos que obligue el legislador estatal, sin perjuicio de que el autonómico pueda incrementar el grado de exigencia en el desarrollo de los mismos o añadir otros nuevos.

El informe de sostenibilidad ambiental, cuyo contenido viene marcado por la propia ley de suelo y la legislación estatal y en su caso autonómicas de evaluación de impacto ambiental de planes y programas. Conforme a esta última debe incluir una identificación, descripción y evaluación de los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del instrumento de ordenación, así como unas alternativas²⁴⁹ razonables y técnica y ambientalmente viables, incluyéndose

²⁴⁸ Parejo Alfonso, L. y Roger Fernández, G., “*Comentarios a la Ley de Suelo*”, Iustel, Madrid, 2008, Pág. 198.

²⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 7844/2012 en recurso 2482/2009 de 30 de Noviembre F.J. VI “... no existía razón para admitir varias alternativas, ni existe prueba que vengán a cuestionar que la declaración realizada no sea la que desde el punto de vista medioambiental más se acomode a las exigencias de la Ley.”

entre otras la alternativa cero, es decir la no realización de la actuación base del proyecto, que tengan en cuenta los objetos y el ámbito de aplicación territorial de aplicación del instrumento.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Noviembre de 2012²⁵⁰ contra la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés del Campo de Golf y Zona Comercial en Talavera de la Reina en la que se establece respecto de la necesidad de evaluación de alternativas, *“el carácter de exigencia esencial, que en los estudios de impacto ambiental deba incluirse un examen de las diferentes alternativas para el emplazamiento de la obra proyectada, proporcionando de este modo una perspectiva global que mejor salvaguarde los intereses generales. Ello es así, incluso en los casos, como el examinado, en los que la Sentencia indica que la ubicación elegida no comporta apenas quebranto al medio ambiente, pues se desconoce si se ha realizado el necesario contraste con otros emplazamientos igualmente inocuos para el medio ambiente, para determinar exactamente el grado, aunque sea mínimo, de afectación al medio ambiente que tiene el elegido y los otros tomados en consideración y finalmente rechazados. Dicho de otro modo, la elección del emplazamiento siempre ha de ser posterior a dicho contraste de*

Es decir debe contener el análisis de las distintas alternativas posibles aun cuando se invoque la falta de afectación ambiental de la actuación proyectada. Y en F.J VII establece la utilidad como *“evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada”*.

Cabe reseñar también la Sentencia 4880/2013 en recurso 3665/2010, de 9 de Octubre, donde en su F.J III se señala: *“...si se reduce el ámbito de aplicación geográfico hasta asimilarlo con una ubicación, ello comporta suprimir una de las finalidades que justifican la realización de esta clase de evaluación”*.

²⁵⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 7844/2014 en recurso 2482/2009 de 11 de Noviembre, F.D VII. Dicha Sentencia vino a anular lo establecido por la Sentencia del TSJ de Castilla- La Mancha 69/2009 en recurso 16/2006 de 23 de Febrero, F.J.VIII en el que se establecía *“Con independencia de que sería aplicable nuestra regulación autonómica, en su Art7.f) de la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de las Cortes de Castilla- La mancha, de EIA, se hace evidente que dicho precepto lejos de su rigor formalista, lo que ha de permitir es concluir que realmente se ha elegido la solución adecuada, pretendiendo la misma afección de los recursos naturales, según su real existencia. Justificación que, por otra parte, estaría más que razonada según la declaración...lo que evidenciaría per se su adecuación ambiental...Lo que se viene a conformar a través del correspondiente estudio. Luego no existía razón para admitir varias alternativas; ni existe prueba que venga a cuestionar que la declaración realizada no sea la que desde un punto medioambiental más se acomode a las exigencias de la Ley o simplemente se acomode a ellas, preservando los valores medioambientales que deben ser controlados y protegidos. Por ello no se puede asumir la tacha de ilegalidad postulada”*.

alternativas, pues solo tras el examen de las mismas se puede tener constancia de aquellas que son menos nocivas desde el punto de vista medioambiental”.

El informe de sostenibilidad ambiental pasa a denominarse en la LEA “estudio ambiental estratégico” y la memoria ambiental, pasa a denominarse “declaración ambiental estratégica”.

A ello y tal como dispone el Art. 20 de la LEA para asegurar la calidad del informe debe incluirse información relativa a los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y nivel de detalle del instrumento de ordenación, la fase del proceso de decisión en la que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos necesita ser complementada en otras fases del proyecto, para evitar su repetición.

Por tanto ambos contenidos son preceptivos, de modo que cuanto parte integrante de la documentación del instrumento de ordenación debe entenderse que se le aplican las reglas contenidas en los Art. 17 y 20 de la LEA, que hacen referencia a la necesidad de que dicha documentación se aporte con amplitud, nivel de detalle y grado de especificación en función de las características tanto del instrumento de ordenación de que se trate como de su objeto, redacción de tal forma que sean accesibles e inteligibles para el público y las administraciones públicas, y la inclusión de un resumen no técnico de la documentación pertinente.

Tal y como hemos señalado la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha adecua el ordenamiento autonómico a las innovaciones de la normativa comunitaria y estatal básica, aprobando la Ley 4/2007 de 8 de Marzo de Evaluación Ambiental, que pretende integrar los aspectos ambientales desde una fase temprana en la elaboración y aprobación de planes y programas, que deberán aprobar las administraciones públicas, así como, evaluar el impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados, para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social, ambiental y acceso a la justicia, a través de un proceso continuo de evaluación que garantice la transparencia en la información y la participación pública.

Dicha Ley en su Art. 27 establece que “*los órganos de la Administración Autonómica y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella y de la*

administración local que promuevan un plan o programa deberán comunicar su iniciación al órgano ambiental, en este caso, la Consejería de Medio Ambiente y de desarrollo rural”.

A dicha comunicación acompañarán una evaluación de los siguientes aspectos, recogidos en un documento único, en formato convencional y otra copia en soporte informático: 1.- Los objetivos de la planificación. 2.- El alcance y contenido de la planificación, de las propuestas y de sus alternativas. 3.- El desarrollo previsible del plan o programa. 4.- Los efectos ambientales previsibles. 5.- Los efectos previsibles sobre los elementos estratégicos del territorio, sobre la planificación sectorial implicada, sobre la planificación territorial y sobre las normas aplicables.

El órgano ambiental promoverá concertación interadministrativa durante un plazo de 20 días y una vez finalizado dictará resolución de sometimiento o no de dicho plan o programa a Evaluación de Impacto Ambiental.

Por tanto la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha, en el marco de la Ley 4/2007 de 8 de Marzo de Evaluación Ambiental y conforme se establece en el Art. 29 el informe de sostenibilidad ambiental se regula de forma similar a como se establece en la legislación estatal estipulándose que el órgano promotor elaborará el informe de sostenibilidad ambiental con arreglo a los criterios contenidos en el documento de referencia, elaborado por el órgano ambiental.

En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa sin proyecto, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. A estos efectos, se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa²⁵¹.

El Informe de Sostenibilidad Ambiental facilitará la información relativa a los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y nivel de detalle del plan

²⁵¹Parejo Alfonso, L. y Roger Fernández, G., “Comentarios a la Ley de Suelo”, Iustel, Madrid, 2008, Pág. 200.

o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos necesita ser complementada en otras fases de dicho proceso, para evitar su repetición.

En los dos últimos PSI, que se han declarado de Interés regional por acuerdo del Consejo de Gobierno, El Hospital de Cuenca y el Barrio Avanzado, en sus sesiones 29 de Julio de 2008 y de 14 de Octubre de 2008, ya se ha llevado a cabo dicho trámite, estableciéndose en Resolución de la Dirección General de Evaluación de Impacto Ambiental, el no sometimiento a DIA.

Aquí es clave incidir en la importancia de dicho trámite, examinando el Recurso contra el Proyecto de Singular Interés del Aeropuerto de Ciudad Real aprobado definitivamente por acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de Diciembre de 2003. Así el TSJ de Castilla- La Mancha señala en su Sentencia de 21 de Enero de 2008 “ .. *En la que se alegaba la por la parte actora la nulidad radical de todas las actuaciones por falta de DIA, al sostener que la DIA que se aprobó por la Secretaria General de Medio Ambiente, del Ministerio de Medio Ambiente no suplía la obligatoriedad del Art. 24.2.f) de la Ley 5/1999, de 8 de Abril de las Cortes de Castilla- La Mancha de EIA. Tesis que en ningún caso es correcta , tomando en consideración que se produce una concurrencia competencial por la naturaleza y teleología del PSI del Aeropuerto, pues de un lado están las competencias estatales derivadas de la construcción de un aeropuerto de interés general, que está exigiendo y centralizando competencialmente en el estado la declaración de DIA por tratarse de un proyecto cuya autorización compete al Ministerio de Fomento, competente dentro de los Planes directores Aeroportuarios*”.

6.6 INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONOMICA DE PLANES Y PROGRAMAS. DIFERENCIA DE LOS ESTUDIOS ECONOMICO FINANCIEROS.

Los estudios de sostenibilidad económica tal y como señala Marín Ferreiro y otros²⁵², “*tienen su antecedente más remoto en Indianápolis donde Clyde White realizo el primer análisis ingresos-costes municipales de un barrio de 1.500 habitantes, concluyendo*

²⁵² Marín Ferreiro, B, Torroglosa Martínez, L, Morell Deltell, M y Jover Armensol, A, “*La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio*”, Revista de Encuentros Multidisciplinares, Nº 50, Mayo- Agosto 2015, pág. 5.

que los ingresos municipales del espacio urbano analizado tan solo permitían financiar un 12,20% de los costes municipales por la prestación de los servicios públicos a sus habitantes”.

En 1991 nace lo que es el germen del análisis de sostenibilidad económica de planes y programas ya con un concepto muy ligado al desarrollo sostenible y medio ambiente en la Policy Appraisal an the Enviroment, donde se establece por primera vez bajo la guía del Ministerio de Hacienda de Gran Bretaña, el modelos de análisis coste –beneficio en políticas con efectos ambientales significativos, siendo además plenamente consciente de las limitaciones del mismo, donde no se discutían los efectos distributivos de que los costes gravan a un grupo determinado de personas y benefician a otros, y donde no existe mecanismos de compensación a quienes los pagan. Asimismo y siguiendo a Clark, B²⁵³ al no tener establecido la metodología de análisis, la crítica se concentra en la sobrevaloración de algunos beneficios económicos y en la subvaloración de los posibles daños ambientales.

En España el informe o memoria de sostenibilidad económica, hay que reseñar que se trata de una novedad incorporada al RDL 2/2008 por el que se aprueba el TRLS, que deriva de la necesidad de favorecer el acierto en la toma de decisiones de carácter territorial y urbanística, pero que al referirse a la determinación documental del instrumento a someter a evaluación, hace que mejore mucho la formación del juicio pertinente, desde la perspectiva estrictamente medioambiental, pues enriquece con esos datos la aportación de información al proceso de evaluación de esta última naturaleza.

El Art 15.4 del RDL 2/2008 por el que se aprueba el TRLS establece que la documentación que conforma los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que ponderará en particular el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinados a usos productivos.

²⁵³ Clark, B, “*Alcance y Objetivos de la Evaluación ambiental Estratégica*”, Estudios Públicos, nº65, 1997, pág. 14.

Se diferencia de los tradicionales estudios económico financieros ,en que estos tiene por finalidad analizar la suficiencia de recursos públicos y privados para garantizar la financiación de todas las infraestructuras y servicios necesarios para la puesta en funcionamiento de los nuevos desarrollo de suelo urbanizable o suelos urbanos no consolidados que modifiquen sustancialmente la ordenación estructural, sin merma de la calidad urbana, mientras que los informes de sostenibilidad económica, en adelante ISE, además de lo anterior, tiene una perspectiva temporal superior, pues plantea un análisis que trasciende de la propia fase de la ejecución de la actuación urbanizadora (CAPEX) y se ocupa del coste público que comporta el mantenimiento y conservación de las dotaciones públicas, infraestructuras y servicios constituyentes de las nuevas áreas una vez urbanizadas y recepcionadas por la propia administración pública (OPEX).

En este documento ha de ponderarse en particular el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación, el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

El informe de sostenibilidad económica deberá tener un contenido acorde con el instrumento de ordenación que se esté planificando, así a nivel de plan de ordenación municipal deberá destinarse la suficiencia de usos productivos como medio para generar una oferta de suelos residenciales derivadas del incremento del empleo y la población que dichos usos conlleva, objetivo bien distinto si lo que se hace es promover un PAU en un sector de suelo urbanizable que dispone de un uso global concreto y que podrá coincidir o no con un uso productivo.

Es además necesario reseñar que cuanto al impacto económico de la actuación para la Hacienda pública²⁵⁴ de la implantación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de un uso concreto, el principio básico del sistema urbanístico español es el de la equidistribución de cargas y beneficios, estableciéndose la financiación privada de las cargas de urbanización por los propietarios beneficiarios de la actuación urbanizadora, que

²⁵⁴ Roger Fernández, G., “*Hacia la sostenibilidad Urbana: La necesidad de un modelo de cambio*”, XIV Seminario sobre Legislación política y urbanística. Ponencia sobre las variables jurídico-económicas para la producción de vivienda en la ciudad consolidada.

incluyen todos los costes necesarios para la implantación y la puesta en marcha de las infraestructuras y servicios urbanísticos del ámbito a ejecutar. De este modo se garantiza la ejecución de las infraestructuras directa o indirectamente y su completa financiación por los propietarios de los terrenos, en nada afectando a la Hacienda pública el coste de implantación de dichas infraestructuras.

El ISE por tanto deberá ceñirse a la evaluación del impacto económico para la Hacienda local, administración que recepcionará los sistemas locales, analizando los costes de mantenimiento, la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes y estimando la cuantía de los ingresos municipales derivados de la implantación de los principales tributos locales. Para el análisis de los efectos económicos generados por la actuación urbanizadora suele utilizarse un indicador establecido en los propios presupuestos municipales tal y como es coste unitario del gasto corriente del último presupuesto probado y liquidado. Dicho indicador es un referente bastante razonable de los costes unitarios que deberá asumir la hacienda local por la acogida de la mayor población prevista en el ámbito de la actuación, una vez este urbanizada y edificada, determinándose así el impacto económico de los gastos corrientes municipales por el mantenimiento y conservación del nuevo espacio urbano así como de los servicios públicos a prestar a la nueva población.

Es importante señalar la conveniencia y absoluta necesidad de acomodar la urbanización a la edificación privativa de las parcelas resultantes de la misma, pues el importe de los Impuestos tales como el de bienes inmuebles derivado de las unidades inmobiliarias nuevas como viviendas, plazas de garaje y locales comerciales, el de construcciones, instalaciones y obras, el de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, el de vehículos de tracción mecánica, las transferencias corrientes por participación en tributos del estado y las tasas, son componentes fundamentales de los ingresos que permiten garantizar la viabilidad de la actuación.

Una mera consideración acerca del ICIO, es que al tratarse de un impuesto instantáneo, que se devenga una sola vez y en un solo momento, a mi juicio debería obviarse de la inclusión en tal análisis, pues son cantidades que no te permiten un devengo anual y periódico y que por lo tanto quedan fijadas a y asociadas normalmente a las inversiones que se estén llevando a cabo en el momento de su devengo.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de adecuar la edificación a la urbanización, pues el impacto negativo que para la hacienda local puede suponer un retraso importante en las obras de edificación, puede quedar perfectamente paliado a través del dimensionamiento de las actuaciones con la capacidad de absorción por el mercado de los productos inmobiliarios edificados.

Cabe reseñar y extractar a modo de ejemplo en este caso el ISE del PSI de promoción pública del Barrio Avanzado de Toledo, que fue aprobado tras la entrada en vigor de la 2/2008 TRLS y por tanto ya contiene esta determinación. En este caso la finalidad del informe era la ponderación del impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación, el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos y la generación tributaria de ingresos periódicos derivada de la actuación. Este informe era de extrema importancia en el citado PSI, puesto que contemplaba estándares dotacionales y de zonas verdes muy superiores a los exigidos en el Art. 31 del Reglamento de Planeamiento, por ello era determinante el impacto de conservación de las zonas verdes una vez recepcionadas las obras de urbanización por el Ayuntamiento.

De esta manera y sobre la base suministrada por la Concejalía de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Toledo sobre el último presupuesto liquidado se obtuvo lo siguiente:

	IMPORTE	%	€/HABITANTE
GASTOS	89.907.437,41		1.157,88
OPERACIONES CORRIENTES			
CAP 1 Gastos de Personal	28.151.096,77	41,26	362,55
CAP 2 Gastos de bienes corrientes y servicios	32.785.064,01	48,06	422,23
CAP 3 Gastos Financieros	954.079,46	1,40	12,29
CAP 4 Transferencias corrientes	6.332.704,02	9,28	81,56
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	68.222.944,26	100,00	878,62
OPERACIONES DE CAPITAL			
CAP 6 Inversiones Reales	8.525.972,76	39,32	109,80

CAP 7 Transferencias de Capital	9.520.455,98	43,90	122,61
CAP 8 Activos financieros	111.669,41	0,51	1,44
CAP 9 Pasivos financieros	3.526.395,00	16,26	45,42
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	21.684.493,15	100,00	279,27
INGRESOS	95.430.334,22		1.229,01
OPERACIONES CORRIENTES			
CAP 1 Impuestos Directos	26.049.913,94	34,70	335,49
CAP 2 Impuestos Indirectos	8.565.420,69	11,41	110,31
CAP 3 Tasas y Otros Ingresos	16.634.519,43	22,16	214,23
CAP 4 Transferencias corrientes	17.242.717,40	22,97	222,06
CAP 5 Ingresos Patrimoniales	6.579.381,48	8,76	84,73
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	75.071.952,94	100,00	966,82
OPERACIONES DE CAPITAL			
CAP 6 Enajenación de Inversiones Reales	4.481.990,74	22,02	57,72
CAP 7 Transferencias de Capital	6.764.721,13	33,23	87,12
CAP 8 Activos financieros	111.669,41	0,55	1,44
CAP 9 Pasivos financieros	9.000.000,00	44,21	115,91
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	20.358.381,28	100,00	262,19

Considerando que el proyecto de singular interés del Barrio Avanzado conllevaba la edificación de 2000 viviendas y considerando el ratio de habitantes por vivienda en el Municipio es de 2,31 habitantes por vivienda, el incremento de población ascendería a 4.624,38 habitantes.

Por otro lado, teniendo en cuenta los **GASTOS CORRIENTES** del Ayuntamiento suponen 878,62 €/habitante, proyectando dicha cuantía sobre la nueva población que suponía el proyecto de singular interés, el mayor coste presupuestario ascendería a 4.063.066,18 € (4.624,38 * 878,62).

De la misma manera se produce una estimación de los ingresos corrientes que se devengarían en función de la carga impositiva aplicada:

ESTIMACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES

Se analizaron los impuestos directos e indirectos del municipio, con el fin de conocer los recursos sin contraprestación derivados de hechos imponible de naturaleza jurídica o económica:

DIRECTOS

- Impuesto de Bienes Inmuebles derivados de las nuevas unidades inmobiliarias: viviendas, plazas de aparcamiento y locales comerciales.
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica.
- Transferencias Corrientes por participación en los Tributos del Estado.
- Tasas y otros Ingresos.

Hay en determinados municipios donde incluso se prevé un Impuesto municipal por viviendas desocupadas.

INDIRECTOS

- Impuesto de Construcciones Instalaciones y Obras.

Para la determinación de las bases imponibles de los distintos impuestos, se tuvo en consideración la información contenida en la ponencia de valores catastrales del municipio elaborada en 2007, último publicado.

Según la ponencia de valores aprobada para la zona de valoración PR34 los valores de repercusión ascienden a 643 €/m².

Por otro lado, el municipio estaba incluido en el área económica homogénea PLG, por lo que la ponencia de valores atribuye al municipio un módulo básico de construcción MBC de 600 €/m².

IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES:

Hay que destacar que la base imponible del Impuesto es el valor catastral y cuya referencia al mercado es el 50%.

El tipo de gravamen es de 0,485% según lo establecido en la correspondiente ordenanza. El valor del suelo sería el valor de repercusión previsto para la zona, para el uso comercial y residencial que es de 643 €/m².

Según la normativa catastral, el valor de suelo destinado a vivienda protegida debía de ser corregida mediante la aplicación de un coeficiente corrector, el coeficiente G, regulado en el Anexo del Real Decreto 1020/1993 de Normas Técnicas de Valoración. Dicho coeficiente está fijado en 0,7. Por tanto el Valor de Repercusión para vivienda protegida es de 450,1 €/m².

El valor de construcción es el fijado en la ponencia de valores del municipio correspondiente cuyo importe que como anteriormente se ha señalado era de 600 €/m².

Aplicando la fórmula de Valor Catastral=Valor de mercado*Referencia de mercado, y teniendo en cuenta que referencia de mercado es igual a 0,5 y la norma 16 del RD 1020/93 sobre técnicas de Valoración Catastral:

Valor de venta=1,4(Valor de suelo + valor de construcción)*Factor de localización (en el municipio objeto de nuestro estudio es igual a 1).

Usos	Valor Venta m ² /t	Valor catastral edificación m ² /t
Residencial	1.470,14	735,07
Terciario	1.740,2	870,1

Aplicando la continuación el tipo de 0,485% contenido en la ordenanza y las edificabilidades contenidas en el PSI del Barrio Avanzado:

Usos	Coeficiente	m ² /t	Valor catastral edificación m ² /t	Tipo Impositivo	Cuota
Residencial	1	231.051,06	735,07	0,00485	411.858,85
Terciario	1,39	75.588,20	870,1	0,00485	318.981,07
		306.639,26			730.839,92

IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA (IMIVTNU)

El hecho imponible de este impuesto se deriva del incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad. La ordenanza fiscal fijaba el impuesto en el 30% y bajo el supuesto de que se transmitía el 80% de los terrenos en un periodo de tres años.

Valor Catastral del Suelo	44.432.627,83
Periodo Medio	3,48%
VC*% Anual	6.185.021, 79
Tipo Impositivo	30%
Cuota Integra	1.855.506,54
% de Bienes que se Transmiten	80%
Cuota Íntegra IMIVTNU	1.484.405,23

IMPUESTO DE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

La base imponible de este impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, entendiendo por tal, a efectos de este impuesto, el coste de ejecución material.

En el PSI del Barrio Avanzado el coste de construcción estaba estimado en 700€/m²t al que deducimos el 15% no incluidos en el Presupuesto de Ejecución Material.

El tipo impositivo estaba regulado en la correspondiente ordenanza y asciende a 4%.

Usos	m ² /t	Valor construcción	Valor Edificación	Cuota ICIO
Residencial	231.051,06	700	608,7	5.625.591,03
Terciario	75.588,20	700	608,7	1.840.408,35
	306.639,26			7.465.999,37

TRANSFERENCIA CORRIENTES POR PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO

La estimación de la cuantía por este concepto se realiza a partir del ratio ingreso por habitante, extrapolado al mayor número de habitantes tras la actuación urbanizadora y edificatoria.

Según los últimos presupuestos liquidados, los ingresos por transferencias corrientes por habitante ascendían a 222,06 €/hab. Teniendo en cuenta que incremento poblacional

estimado era de 4.624,38 habitantes, el incremento por transferencias corrientes era de 1.026.902,35 €.

TASAS Y OTROS INGRESOS PATRIMONIALES

Utilizando la misma metodología, se estimó por aplicación del ratio presupuestario aplicable al mayor tamaño poblacional. Según la liquidación de 2007 las tasas y otros ingresos habían sido de 214,23 € por habitante y los ingresos patrimoniales de 84,73 €/hab. Teniendo en cuenta que incremento poblacional estimado fue de 4.624,38 habitantes, el ingreso previsible por estos conceptos fue de 1.382.520,45 €.

IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (IVTM)

Se consideró tras diversos análisis de tráfico que el parque de vehículos aumentaría a razón de 1,5 coches por cada vivienda. Asimismo se aplicó una tarifa media del impuesto, según los datos en la correspondiente ordenanza municipal, de 122,76 €. Por tanto se obtuvieron 3000 vehículos que con tarifa media de 122,76 dio lugar a unos ingresos de 368.286 euros.

Por tanto, una vez analizados los gastos corrientes y los distintos ingresos generados por la actuación, se señaló que a efecto de determinar el resultado del informe de sostenibilidad económica, había que detraer la parte del ICIO, pues no es un impuesto periódico sino instantáneo y que se devenga una sola vez, por lo que ayudaría en los primeros momentos en los que la edificación no este consolidada al 100% a paliaría los gastos de conservación del barrio, pero posteriormente no generaría ingreso alguno para el mantenimiento de las mismas. Aun así se obtuvo un superávit de casi 900.000 euros derivado de impuestos periódicos o recurrentes, una vez cubiertas las necesidades de conservación, mantenimiento de zonas verdes y equipamientos públicos.

Para finalizar cabe reseñar tras lo anteriormente analizado, la necesidad de haber incorporado en el informe de sostenibilidad económica el impacto que podría tener el Plan o proyecto de singular interés sobre el cambio climático y viceversa, pues puede suponer un mayor coste de mantenimiento futuro, sobre todo en infraestructuras cuya operación y mantenimiento se proyectan para más de 50 años.

7 LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL TRLOTAU: ESPECIAL INCIDENCIA DE LOS PROYECTOS Y PLANES DE SINGULAR INTERÉS.

Los instrumentos que pasaremos a analizar, con carácter híbrido como figuras de ordenación territorial y urbanística, nacen de los Planes Especiales Autónomos o independientes de carácter sectorial, contemplados en el Reglamento de Planeamiento estatal establecido por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio que dispone en su Art 7.3 a) que en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrían redactarse Planes Especiales Autónomos que permitiesen adoptar medidas de protección en su ámbito con las siguientes finalidades: a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

Tal y como establece Agudo González²⁵⁵ siguiendo a García de Enterría y Parejo Alfonso tiene en común estos planes especiales y los proyectos de interés regional que *“Ambos son instrumentos sectoriales y de proyección supramunicipal y se dirigen a la ejecución directa de obras correspondientes a las infraestructuras de territorio y a los elementos del desarrollo urbano. Asimismo también pueden ser perfectamente instrumentos de carácter originario, es decir no dependientes de instrumentos de ordenación superiores, los cuales pueden incluso no existir, un claro ejemplo de ello es que en Castilla- La Mancha llevamos prácticamente una década de elaboración del POT regional y los subregionales y aún no ha visto la luz y los PSI están regulados y materializándose desde hace más de 15 años y los PLSI desde hace más de 5 años. Y por último que pueden ser promovidos por particulares. Sin embargo ambos tipos de*

²⁵⁵ Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Pública, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 18 citando a García de Enterría, E y Parejo Alfonso, L en “Lecciones de Derecho Urbanístico” Civitas, Madrid, 1981, pág. 319-321.

instrumentos se diferencian en que los proyectos actuales tienen ahora un objeto mucho más amplio, pues pueden legitimar actuaciones e infraestructuras relacionadas con la protección de la naturaleza, así como dotaciones e instalaciones no solo estrictamente de interés público o utilidad social sino también equipamientos e instalaciones de promoción privada, frente al carácter cuasiexclusivamente público en la práctica de la iniciativa para los anteriores Planes especiales al vincularse a centros públicos de notorio interés general”.

Una vez establecido el contexto, los instrumentos de ordenación territorial en el TRLOTAU se regulan en el Título Tercero referente a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y en su capítulo Segundo denominado los Planes e Instrumentos Supramunicipales en el que se regulan los POT en un único Art.18, los Planes de Singular Interés también en un único art. 18 bis y a lo largo de los cinco artículos posteriores del 19 al 23 los Proyectos de Singular Interés.

El Reglamento de Planeamiento de la LOTAU aprobado por Decreto 248/2004 regula en su Capítulo Segundo los instrumentos de ordenación territorial, estableciendo en su sección segunda los Planes de Ordenación del Territorio y en su sección Tercera los proyectos de singular interés, omitiendo a los planes de singular interés, por no haber nacido esta figura, ya que surge por primera vez en el 2009 a raíz de la Ley 2/2009 de 14 de mayo de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo.

El Reglamento de la actividad de ejecución urbanística de la LOTAU aprobado por Decreto 29/2011 en el Título VI se regula la ejecución de planes y proyectos de singular interés, regulando a lo largo de 8 artículos del 172 al 180 la ejecución de los planes y proyectos de singular interés, la subrogación en la figura del ejecutor y el incumplimiento en la ejecución de planes y proyectos de singular interés.

Por tanto y ciñendonos a los proyectos y planes de singular interés, se deben establecer como elementos propios de la ordenación territorial con una ordenación, originaria e integral del territorio al que afectan, obligando a los municipios a su adopción en el Plan general pero sin perder de vista su claro y marcado carácter urbanístico en tanto en cuanto son instrumentos que permiten la propia ejecución de los mismo con las determinaciones que ellos contienen. Es decir son instrumentos ambos dos directamente ejecutivos, si bien

es cierto que en el Art 18.bis.2 in fine al referirse a los planes de Singular interés permite que cuando algún PLSI así lo establezca, podrá desarrollar total o parcialmente las determinaciones de la ordenación detallada a través de planes parciales, planes especiales de reforma interior o estudios de detalle posteriores y diferir por tanto en este caso las obras de urbanización a la redacción del correspondiente proyecto de urbanización, pero quedando siempre la ordenación estructural contenida en el PLSI y derivada de la obligación de que su contenido sea al menos el del Art 24 para los Planes de Ordenación municipal.

Este encuadre choca con la de algunos autores como Corchero²⁵⁶ para el que los planes de ordenación territorial y urbanística pueden ser supramunicipales, municipales y especiales, refiriéndose en todos ellos con independencia de la fuente de producción y sobre la base del criterio material, a los planes de ordenación territorial y urbanística supramunicipal a los POT Y PLSI, como planes de ordenación territorial y urbanística municipal a los generales (POM y PDSU) y a los de desarrollo (PP y PERI), todos ellos de clara naturaleza urbanística. Por ultimo regula otros instrumentos territoriales y urbanísticos de apoyo al planificador que pueden ser supramunicipal como los PSI y los municipales como los PU, ED, Catálogos de bienes y espacios protegidos. Estos últimos pueden tener dos interpretaciones distintas o caracterizadas como instrumentos de gestión urbanística o de ejecución del planeamiento o como categoría intermedia de instrumentos de ordenación y de gestión. Como se analizará posteriormente al establecer la comparativa regulatoria entre las distintas CCAA se debe a la aplicación de criterios materiales en la definición de ordenación del territorio y urbanismo en lugar de a criterios formales²⁵⁷.

²⁵⁶ Corchero, M, “El sistema legal de planeamiento territorial y urbanístico de Castilla- La Mancha” en Ayala González, R y Caballero Venganzones, R, “Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha”, Civitas, 2009, pág. 372.

²⁵⁷ Menéndez Rexach, A, en “Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015, pág. 3, establece a este respecto que “Sustantivamente es muy difícil trazar una distinción nítida entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica seguramente que se haya impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación. Obviamente no es nada convincente, pues la ordenación del espacio no puede abordarse en el ámbito estricto del término municipal, sino teniendo en cuenta la realidad de asentamientos, que no se atiene a la división municipal. Se entiende así que este criterio no haya contribuido a eliminar la conflictividad entre ambas esferas territoriales”.

Para Magán Perales²⁵⁸ se encuadra a los PSI como instrumentos territoriales y urbanísticos pero a los PLSI como meros instrumentos urbanísticos de ejecución, cuando son claramente definitorios y originarios de la ordenación establecida en los mismos para el área que desarrollan.

Para Sánchez Casanova²⁵⁹, Jefa de Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, actualmente de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, encuadra dentro del nivel supramunicipal que se corresponde con la ordenación territorial dos tipos de categoría, la primera los planes, en las que incluye los POT y los PLSI y en segundo lugar los PSI.

Superando en estos casos las actuaciones de ordenación urbanística de promoción autonómica, como son los PAU de gestión directa, y definiéndose el alcance y la propia ordenación por el nivel autonómico como instrumentos directamente legitimadores de la actuación territorial.

Si bien como hemos iniciado este punto, esta última tesis de Sánchez Casanova es la que más cercana esta de esos elementos originarios y de ordenación integral del territorio al que afectan, disidimos en la agrupación efectuada por la mera semántica en la que se une en un nivel Plan de Ordenación Territorial y plan de singular Interés, pues esta última figura no sienta bases y directrices de ordenación integral territorial, y por ende tiene unos tintes más similares por la afección del territorio y por ende una menor ordenación integral a los proyectos de singular interés, además de que es directamente ejecutiva frente a los POT como instrumentos de ordenación, si bien se entiende esta agrupación de los mismos desde un óptica material atendiendo a los criterios de ordenación preeminentes que ambos instrumentos contienen (POT y PLSI). De hecho es de reseñar que tanto los PSI como los PLSI, en determinadas Comunidades autónomas, y en la nuestra a tenor de lo establecido en el Art 9.c), con POT aprobados (en Castilla-La Mancha cuando lo estén) quedan

²⁵⁸ Magán Perales, J. M^a, en “*Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Disposiciones generales*” en Carrillo Morente, J.A y Jiménez Ibáñez S, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 227.

²⁵⁹ Sánchez Casanova, A, en “*Los Planes y otros instrumentos supramunicipales*” en Carrillo Morente, J.A y Jiménez Ibáñez S, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 289.

supeditados al resto de instrumentos supramunicipales que les sirven como fin a lo establecido en los mismos y por ende se sitúan en un escalón por debajo del POT y como elemento de desarrollo y ejecución de la ordenación en ellos contenida (Véase Punto 17 sobre análisis comparativo de instrumentos de ordenación y gestión supramunicipal en otras CCAA).

En este sentido conviene reseñar conforme al Art 9 b) y c) del TRLOTAU que los POT cumplen cualquiera de las siguientes funciones entre las que se citan determinar los objetivos de carácter territorial y los criterios de compatibilidad espacial que deban cumplir las actuaciones sectoriales de las distintas administraciones públicas y en especial del sistema de comunicaciones y transportes, infraestructuras energéticas e hidráulicas y demás servicios de carácter supramunicipal y que además puedan establecer las previsiones espaciales precisas incluso realizando reservas de suelo dotacional en cualquier clase de suelo, para actuaciones y proyectos de las administraciones públicas o de interés regional.

Y he aquí la clave que los planes y proyectos de singular interés se hallen supeditados a lo establecido en el POT y no como algunos autores²⁶⁰ establecen que los equipara a los POT porque el rango de ambos instrumentos hace que se sitúen por encima de planeamiento general y porque ambos dos tienen la potencia de modificar el planeamiento urbanístico vigente. Aunque si bien es cierto son instrumentos originarios en tanto en cuanto cabe su aplicabilidad directa mientras que el POT no haya sido desarrollado.

Asimismo ambas figuras (PSI y PLSI) a pesar de declararse de ordenación territorial son claramente ejecutivas y tienen tintes muy claro y marcados de gestión urbanística, es por ello que sean claramente elementos definidores de ordenación supramunicipal y de gestión directa de las mismas, no entendido gestión directa por el sujeto (administración pública o sector público empresarial) que lo desarrolle sino por ser instrumentos habilitantes de la esfera de la CCAA para intervenir en la ordenación del territorio a la vez que en la ejecución de los mismos.

²⁶⁰ López Abarca, A, “*Los Planes de Singular Interés*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pág. 2848.

Vaquer Caballería²⁶¹ establece una dura crítica a los citados instrumentos estableciendo que “*no son ya expresión de supraurbanismo (la ordenación del territorio como competencia superpuesta a él dentro del gobierno del territorio) ni tampoco de un periurbanismo (la ordenación y gestión de determinados espacios de dominio público para asegurar la funcionalidad de su uso o servicios público de competencia supramunicipal), sino que son más bien urbanismo en sentido estricto y pleno (ordenación detallada y operativa de los usos del suelo), a través de su invocación al interés general. En suma urbanismo supralocal puro y duro. Pero también un urbanismo puramente instrumental puesto al servicios de una determinada competencia sectorial y por ello desnaturalizado, debido a que exceptúa la vocación transversal u horizontal que es consustancial a la política pública, pues no se ordena un ámbito de suelo conciliando y equilibrando los diversos intereses en juego mediante una determinación compleja de usos, sino que se ordena un uso concreto y singular del suelo por su interés prevalente*”. Si bien es cierto en que coincido en que es un elemento híbrido entre la ordenación territorial y el urbanismo, debido este último a su ejecutividad inmediata y la posibilidad de calificación de uso del suelo dada la naturaleza del proyecto edificatorio a implementar, disto bastante de las razones de justificación de los mismos con ideas de prácticamente usurpación del autonomía municipal en la gestión urbanística ya que estos instrumentos se trata instrumentos que requieren de un plus de justificación en aras a determinar la utilidad pública y el interés social de la actuación, unido a una proyección que supera en muchas ocasiones el ámbito de un solo municipio y que garantizan políticas autonómicas vertebradoras para el desarrollo sostenible y garantía de la cohesión social manteniendo al municipio implicado desde ab initio incluso antes de la DIR por los Consejos de Gobierno de las CCAA. De hecho, aquí recurriría de nuevo a ese ámbito difuso entre ordenación territorial y urbanística y la imbricación existente entre uno y otro pues ambos generan ciudad y ambos generar territorio.

²⁶¹ Vaquer Caballería, M, “*El Urbanismo supramunicipal: Su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites*”, Revista Digital de Derecho Administrativo, N°7, Segundo semestre, 2012, pág. 134.

Y he aquí donde coincido con Martínez Cardeli²⁶², al establecer que *“desde la comunidad autónoma, los instrumentos territoriales cumplen también una función urbanística al uso tradicional del término y viceversa porque los municipios no solo realizan actividad urbanística sino que ordenan integralmente su propio territorio a través de los POM”*, es decir volvemos a una concepción material y no formal, por las sinergias de los términos entre ordenación territorial y urbanística.

Por ende si bien es cierto que se han producido en el marco de la ordenación territorial avances importantes en instrumentos de planeamiento territorial que configuran un territorio sostenible y cohesionando lo establecido por las distintas administraciones locales en sus planes generales, los instrumentos de gestión y ejecución territorial son fruto de la madurez del sistema de ordenación territorial y urbanístico de las CCAA y uno de los pasos que las CCAA han empezado a dar y que deben consolidarse en los próximos años, si bien en alguna de ellas como en Castilla- La Mancha, son instrumentos muy manidos y usados desde hace décadas.

A este respecto López Benítez y Vera Jurado²⁶³ establecen al respecto que *“En efecto, después de que hayan transcurrido ya algunos años desde los primeros estudios sobre la ordenación del territorio en nuestro país, todavía al análisis de la materia se centra en determinados aspectos dejando casi inéditos otros. Así, mientras los instrumentos de planificación territorial han sido objeto de un detallado análisis, otros ámbitos de la materia como la gestión o, incluso la disciplina carecen de desarrollo suficiente. En efecto, la necesidad de configurar un sistema de instrumentos de gestión territorial se sustenta en argumentos similares a los que existen en el derecho urbanístico”*.

²⁶² Martínez Cardeli, A, “Ordenación y coordinación territorial en la LOTAU. Los Planes de Ordenación Territorial” en Sánchez Goyanes, E, “Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha”, La Ley, Madrid, 2006, pág. 168.

²⁶³ Vera Jurado López Benítez, M y Vera Jurado, D.J, “La ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia”, Revista Jurídica de Navarra, N° 40, 2005, pág. 195.

Procediéndose a un análisis somero de ambas figuras, como **ANEXO I**²⁶⁴ se encuentran cuadro resumen con todos los PSI y PLSI tramitados hasta el momento en Castilla- La Mancha.

Comenzamos con la definición conceptual de PSI está contenida en el Art. 19.1 del TRLOTAU establece que son aquellos que tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones mediante su modificación o revisión según proceda.

El hecho que como en otras CCAA, como La Rioja o Extremadura puedan llevar a cabo en cualquier clase de suelo, incluido el no urbanizable, se abre en palabras de González-Varas²⁶⁵ *“expectativas lucrativas vinculadas a actividades empresariales de interés público. Y por otro lado, este nuevo urbanismo se vincula a nuevas facultades dirigistas que acumula la administración autonómica, desplazando en parte a la administración local, facilitando esta tendencia el fenómeno de expansión de la ordenación del territorio a costa del urbanismo”*.

La novedosa virtualidad de dicho instrumento como ya hemos establecido deviene de su naturaleza y carácter complejo, pues a pesar de incardinarse dentro de los instrumentos de ordenación del territorio, tiene un claro carácter urbanístico de gestión y ejecución, que aglutina en su seno con finalidad integradora, de economía y de coordinación los contenidos propios de toda actuación urbanizadora:

1. Planeamiento. La LOTAU lo remarca incardinándolo dentro del Título III “Los Instrumentos de Ordenación territorial y urbanística”, capítulo II “Los Planes e Instrumentos Supramunicipales”, como instrumento supramunicipal, el papel protagonista

²⁶⁴ Al final del presente documento como **Anexo I** se incluye cuadro resumen ejecutivo de PSI y PLSI aprobados en Castilla- La Mancha hasta la actualidad. PLSI, contrastado con el Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la Consejería de Fomento no ha sido tramitado hasta el momento ninguno de ellos.

²⁶⁵ González –Varas Ibáñez, S, “Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico” Revista Jurídica de Castilla y León, Nº8, Febrero 2006, pág. 122

que en casi todos los PSI tramitados hasta ahora guarda el planeamiento, como elemento habilitador de los restantes aspectos del proyecto y de su materialización, pero dicha teoría viene a desconocer que cabe la posibilidad de que se formulen con una mera asunción de la ordenación urbanística del municipio donde se pretenden implantar, sin necesidad por tanto que se produzca una revisión o una modificación del Plan General posterior, y sin la necesidad de que el PSI contenga las determinaciones necesarias para resolver las antinomias existentes en el planeamiento general frente al planeamiento establecido PSI, hasta que se produzca la adaptación. De hecho es la principal potencialidad y a su vez crítica de estas actuaciones como destaca Menéndez Rexach²⁶⁶ *“El otro foco de conflictividad radica en la utilización de las actuaciones de interés regional que, con distintas denominaciones, ha regulado la legislación autonómica de ordenación del territorio, con la finalidad de instrumentar actuaciones propias y directas de la CCAA, desplazando al planeamiento municipal. Su utilización es admisible siempre que la actuación se declare de interés regional o supramunicipal. Lo característico de estas actuaciones es que las determinaciones de estos planes y proyectos vinculan al planeamiento del ente o entes locales a los que afecten, que deberán adaptarse a ellos. Pero, al sustituir al planeamiento municipal en su función ordenadora, pueden constituir una seria amenaza a la autonomía municipal y, lo que es quizá más grave. A la coherencia del planeamiento a este nivel”*. Cuando lejos de lo expresado por el autor, el espíritu de estos instrumentos es el de cumplir con una utilidad pública e interés social supralocal sin dejar de lado las directrices y coherencia en el crecimiento del Municipio.

Asimismo en el Reglamento de planeamiento viene regulados dentro del Título I Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística, en el Capítulo II como instrumentos de Ordenación territorial, donde se regula de forma detallada la documentación que debe contener tanto en soporte gráfico, escrito como informático, la ordenación que propone el instrumento a ejecutar.

²⁶⁶ Menéndez Rexach, A, “Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015, pág. 5.

2. Gestión: En el Reglamento de la Actividad de ejecución urbanística de Castilla La Mancha, denominado de gestión en otras CCAA, se regula dentro del Título VI la ejecución de los PSI y PLSI, de forma diferenciada y por ende con naturaleza distinta al Título V donde se establecen la ejecución de las actuaciones edificadoras, capítulo IV donde se desarrollan los Programas de Actuación edificatoria (PAE).

3. Ejecución material de las obras de edificación y su caso las necesarias obras de urbanización. De ahí que en los PSI al proyecto de urbanización complementario del mismo se le denomine, proyecto técnico de ejecución de obras de urbanización. De hecho el Art. 175 del Reglamento de ejecución urbanística establece que se procederá a la ejecución de los PSI sobre la base del propio documento y con arreglo al proyecto técnico o proyectos técnicos que concreten las obras e instalaciones que comprendan, incluidas las de urbanización, con el grado de precisión necesario para la realización material bajo la dirección de un técnico distinto al autor, es decir a nivel de proyecto de ejecución y no meramente proyecto básico. De hecho dichos proyectos son aprobados por técnicos de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo cuando tienen por objeto PSI promovidos por la propia Junta o afectan a más de un municipio, aprobándose solo por el municipio los de particulares o las de organismos públicos no dependientes del sector público regional que afecten a un solo municipio. Clave será esta determinación a la hora de la sujeción de la licencia municipal.

4. Disciplina, a través del control de la edificación y de los usos del suelo.

El objeto clave de un proyecto de singular interés no se vincula a la actuación urbanizadora territorial que puede llevar aparejada ese proyecto de interés económico y social, sino que lo que es clave es la ejecución material de la edificación/es que conforman el objeto de este proyecto de singular Interés.

Y aquí reside uno de los principales problemas de los Proyectos de Singular interés pues cuando abarcan distintos usos conjuntos, es decir, en aquellos PSI con más de un objeto determinado como son varias zonas dotacionales de distinto uso, o vivienda protegida compaginando con distintos usos dotacionales o terciarios, es de difícil solución el poder tener ese proyecto básico capaz de materializar la inmediata ejecución a la que se hace referencia en el Art. 19.1 de la LOTAU para su aprobación inicial, pues los proyectos

de ejecución edificatoria que acompañan al PSI fuera del objeto principal o incluso dentro del mismo objeto en una fase inicial es difícil tenerlos redactados.

La solución que se ha dado en determinados casos como en el PSI del Barrio avanzado, es definir un anteproyecto a través de un concurso de ideas promovido por la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha y valorado por un Jurado de reconocido prestigio profesional para los lotes (huellas de movimientos espaciales establecidas en el futuro planeamiento vigente), que configurarían posteriormente las viviendas. Si bien más difícil es la definición a nivel de proyecto de ejecución del resto de edificaciones que consolidaran los usos terciarios (comerciales/ administrativos) etc, o incluso los dotacionales en ellos establecidos, definiéndose simplemente a nivel de huellas de movimiento y con unas ordenanzas abiertas que permitieran posteriormente cuando se desarrollasen los mismos no tener problemas en su implementación. Ello fue una de las principales causas para que vieran la luz en la reforma del TRLOTAU los PLSI, como instrumentos que supusieran reservas de suelo sin la rigidez de ejecución inmediata de un proyecto constructivo, porque realmente los PSI están configurados para actuaciones muy puntuales con un objeto constructivo muy determinado que complica mucho su ejecución cuando suponen la ordenación de áreas residenciales, dotaciones, industriales importantes en las que no está definido al detalle los proyectos constructivos para cada una de ellas.

De hecho se complica la situación cuando además son promovidos por la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha o por su sector público regional como el caso del Instituto de Finanzas en la promoción del Fuerte de San Francisco o la Empresa Regional de Suelo y Vivienda en la promoción del Barrio avanzado, que para el desarrollo de esos proyectos, sino lo hacen “in house” están sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público, para lo que deben publicar incluso en el DOUE pues por las cuantías se tratan de contratos sujetos a regulación armonizada en la mayoría de las ocasiones, lo que supone un acompañamiento de tiempos mayor.

Es por ello que aprovechando que existe una antinomia en la propio tenor de la Ley, pues “un proyecto básico para su inmediata ejecución”, si es básico no es un proyecto técnico completo que permita dirigir la obra a técnico diferente al del propio autor y suficiente para iniciar las obras de edificación, y si es un proyecto un proyecto para su

inmediata ejecución, en ningún caso se estará hablando de proyecto básico, ha permitido una postura más flexible en los proyectos constructivos que acompañan a un PSI.

Ejemplos de dicho problemas han surgido en la tramitación de los PSI del Hospital de Cuenca, en el que el objeto principal y uso mayoritario es el dotacional sanitario, pero a él van anexos usos dotacionales deportivos, dotacional para la instalación de un pabellón de congresos y dotacionales administrativos. En este caso el Proyecto básico para la ejecución del Hospital estuvo redactado para la aprobación inicial del mismo, pero los restantes proyectos que se delimitaban a través de esas reservas de suelos dotacionales, no contaban con esos proyectos de ejecución ni incluso existía una reserva presupuestaria por parte de las Administraciones competentes para llevar a cabo la edificación en la fecha de la aprobación inicial.

De la misma manera como hemos enunciado, sucedió con varios PSI residenciales como el PSI del Barrio Avanzado de Toledo, pues a la vez que se redactaba el PSI se abrió un procedimiento para licitar un concurso de arquitectura de los cuales saldrían esos anteproyectos básicos que servirán para la aprobación definitiva del PSI, también surgió con el PSI del Fuerte de San Francisco en Guadalajara, pero ¿qué ocurre con los usos dotacionales previstos o terciarios? Aquí se vuelve a plantear el problema pues no todo el ámbito que abarca el PSI estaba ordenado en forma de Proyecto Básico para su inmediata ejecución.

Pues bien, la practica desde que se iniciaron los primeros PSI, ha demostrado que se requiere un instrumento con mayor agilidad administrativa y con un imposición de determinaciones más laxas, sobre todo al tratarse de PSI con distintos objetos, tal y como ya se prevé en otras Comunidades Autónomas como Aragón, y en esa misma línea como ya hemos avanzado se orientó la reforma de la LOTAU a través de la Ley 2/2009 de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo que introdujo en un nuevo Art. 18 bis la figura de los Planes de Singular Interés.

Esta figura nace como se establece en la exposición de motivos de la Ley de reforma de 2009 como una figura que tiene por objeto la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social, por la magnitud, importancia o especiales características que presenten. Los planes de singular interés,

habida cuenta de su carácter supramunicipal, provocarán la correspondiente innovación del planeamiento supramunicipal, pudiendo llegar a desarrollarse en cualquier clase de suelo y constituyéndose como instrumentos útiles para, entre otros fines, servir al desarrollo de la política regional de vivienda.

Aunque no solo alude la exposición de motivos con esta figura a un realce de las políticas de viviendas con algún tipo de protección pública, sino que se convierte en el verdadero leit motif de la Ley dando el espaldarazo al frenesí urbanizador y centrando la atención en la construcción de vivienda protegida, pues con los PSI, se habían producido en determinados casos actuaciones de difícil encuadre en el relevante interés social y utilidad pública.

Para ello además y como instrumento principal de desarrollo y ejecución de proyectos de singular interés en un principio y posteriormente de planes se crea la Empresa Regional de Suelo y Vivienda de Castilla-La Mancha cuyo principales axiomas eran la ejecución de vivienda protegida y fomento y ejecución de suelo industrial para atracción de industria a nuestra región a través de suelos finalistas o mediante actuaciones urbanizadoras vía PAU, PSI o PLSI.

Los PLSI, es una figura de sobra conocida en otras Comunidades Autónomas que tras la Sentencia 61/1997 legislaron de manera que como instrumentos de ordenación del territorio se regulaban unas figuras no tan constreñidas en determinaciones como los Proyectos de Singular Interés sino de manera similar a un Programa de Actuación urbanizadora con tres ingredientes, esa Declaración de Interés Regional, acompañado de la justificación de la utilidad pública e interés social y que por la magnitud o importancia que presente, supere física o socio políticamente los límites del municipio o municipios en los que se asienten, además sin el gravamen que establece el PSI de contener un proyecto básico de ejecución de la edificación para proceder a su aprobación definitiva.

Los Planes de Singular Interés tienen por objeto la ordenación urbanística y la transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del municipio o municipios en los que se asienten.

Pueden abarcar terrenos situados en uno o varios términos municipales, desarrollarse en cualquier clase de suelo y referirse a actuaciones de uso global residencial, terciario, industrial o dotacional. Su aprobación definitiva determinará, en su caso la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para estos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión según proceda.

Dicho instrumento se incardina dentro de los instrumentos de ordenación del territorio, con un marcado carácter urbanizador y que sirve como principal instrumento de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, para la ordenación, gestión y ejecución de reservas de suelo destinadas a los fines sociales y económicos definidas en las políticas sociales establecidas en la CCAA²⁶⁷. Para ello engloba al igual que lo PSI las distintas facetas de una actuación urbanizadora con la potencia de establecer ordenación general que obliga al municipio o municipios afectados a su asunción una vez aprobado el mismo. Esa figura integradora de distintas facetas tiene presencia ya desde el primer momento en el que se regula su definición estableciéndose que tienen por objeto la ordenación y transformación urbanística del suelo.

1. Planeamiento. La LOTAU lo incardina dentro del Título III “Los Instrumentos de Ordenación territorial y urbanística”, capítulo II “Los Planes e Instrumentos Supramunicipales”, como instrumento supramunicipal dentro de su Art 18 bis tras la regulación de los POT, definiéndose claramente como figura de ordenación, la cual debe contener a tenor de lo que reza el Art 18.bis 2 las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizadas de los planes generales y que además podrá dejar en manos de PERIM , planes parciales o estudios de detalle, el desarrollo total o parcial de las ordenación de detalle y definir incluso las obras de urbanización a la posterior redacción del PU.

²⁶⁷ Dicho párrafo fue incluido a tenor del Dictamen del Consejo Consultivo N° 232/2008 de 5 de Noviembre sobre Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y suelo por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de Diciembre en el que se estipuló en su Consideración IV apartado 3 que “...Esta equiparación de procedimiento parece lógica, dada la naturaleza de esta nueva figura del Plan de ordenación territorial y urbanística, que también es de carácter supramunicipal y que se creará con la entrada en vigor de la norma proyectada”.

Asimismo como en el caso de los PSI la aprobación de los mismos conlleva la clasificación y calificación urbanística del ámbito afectado debiendo de producirse una innovación o modificación del Plan General por parte de los ayuntamientos afectados, una vez se haya aprobado definitivamente el PLSI.

Es de reseñar que en el Reglamento de planeamiento no vienen regulados los PLSI a diferencia de los PSI, pues los primeros vieron la luz por primera vez por la Ley 2/2009 de 14 de mayo de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de Castilla- La Mancha, mientras que el Decreto de Planeamiento no ha sido adaptado a las mismas y data de 14 de Septiembre de 2004, de ahí que no contemplase esta figura jurídica.

2. Gestión: En el Reglamento de la Actividad de ejecución urbanística de Castilla-La Mancha, denominado de gestión en otras CCAA, se regula dentro del Título VI la ejecución de los PLSI, de forma diferenciada y por ende con naturaleza distinta al Título III donde se establecen la ejecución de las actuaciones urbanizadoras, capítulo II donde se desarrollan los Programas de Actuación urbanizadora (PAU). Se establece que se ejecutará sobre la base del propio Plan o si se han diferido los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución que los desarrollen sobre la base del mismo.

3. Ejecución material de las obras de urbanización. Se regularán conforme a lo establecido en el Proyecto de urbanización que podrá estar contenido desde ab initio en el Plan o devengarse a un momento posterior. Dichos proyectos conforme al Art.174 del Reglamento de ejecución urbanística de castilla la mancha serán aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de que las edificaciones resultantes de la ordenación establecida en el PLSI queden sujetas a la obtención de las preceptivas licencias otorgadas por el Ayuntamiento correspondiente.

4. También a la disciplina en cuanto a las actividades de control de la edificación y de los usos del suelo, en este caso, incluso me atrevo a decir reforzadas por que entra la competencia municipal, una vez ordenado por la administración regional el suelo y previo informe a los ayuntamientos afectados por el mismo, en el otorgamiento de licencias para las construcciones prevista en la ordenación del PLSI.

Como se puede apreciar existe una diferencia sustancial en el objeto de los PLSI con el de los PSI, ya que los Planes son instrumentos de ordenación urbanística y

transformación del suelo, es decir actuaciones urbanizadoras, en cambio en los PSI el objeto principal era la ordenación y diseño con carácter básico para su inmediata ejecución de actuaciones de relevante interés económico o social y por tanto lo relevante es el propio objeto que se plasma en la actuación edificatoria que se lleva a cabo.

Para Sánchez Casanova²⁶⁸ ambas dos “*son figuras de ordenación territorial y, en su caso, urbanísticas, de carácter planificador en los Planes de singular interés y de carácter ejecutivo en los proyectos de singular interés, que están subordinados a los planes de ordenación del territorio, una vez que hayan visto la luz en aprobación definitiva, y que inciden en el planeamiento municipal, pues aunque su ejecución se pueda demorar, su aprobación definitiva conlleva que las determinaciones urbanísticas en ellos inmersas surjan plenos efectos desde la misma*”. Reseñando únicamente que los PLSI pueden ser tan ejecutivos como los PSI si en ellos se contienen todas las determinaciones de OE y OD y contienen los proyectos de urbanización para su inmediata ejecución.

Solamente, una vez producida la adaptación del planeamiento a las mismas, pasarán a perder su autonomía e incluirse dentro del planeamiento supramunicipal como si hubieran emanado del mismo y por ende como si fueran elementos primigenios del mismo.

Pero coinciden en una característica esencial, que ambos dos son autónomos y originarios, dado que no necesitan justificación o apoyo en un instrumento previo de planeamiento, sino que se motiva con respecto a su propio contenido y a la actuación que se pretende desarrollar.

Para algunos autores como Marín Rubio²⁶⁹ despiertan estos instrumentos desconfianza, “*el TRLOTAU ha abierto una brecha en la soberanía municipal para decidir en última instancia la ordenación urbanística aplicable al municipio. Hasta 1998 la intervención de la administración autonómica no conllevaba posibilidad alguna de clasificación o calificación de suelo, los proyectos y planes de singular interés han roto esta limitación. Es una prueba más de la desconfianza del propio legislador respecto a las*

²⁶⁸ Sánchez Casanova, Amparo y otros, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales*”, Aranzadi, 2009, Pamplona, Pág. 292.

²⁶⁹ Marín Rubio, T, “Planes de Ordenación Municipal. Planes de Delimitación de Suelo Urbano. Estándares dotacionales mínimos. Áreas de Reparto y Aprovechamiento Tipo” en Ayala González, R y Caballero Venganzones, R, “*Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*”, Civitas, Navarra, 2009, pág. 459.

posibilidades del planeamiento universal obligatorio para coordinar la actuación de las distintas administraciones sobre el territorio, hasta el punto que la propia Junta de Comunidades ha tenido que regular un procedimiento directo para poder actuar con la necesaria diligencia en los supuestos de interés regional”.

De hecho y pese a la desconfianza existente en que se produjese un verdadero urbanismo autonómico, en este sentido Delgado Piqueras²⁷⁰ establecía que “*el planeamiento supramunicipal integral es una figura recurrente en la legislación y competencialmente peleada, pero de muy escasa existencia real...*” como denomina algunos autores por aquellos instrumentos supramunicipales de ordenación y gestión, aunque la practica en estos últimos diez años nos indica lo contrario.

De hecho en Castilla- La Mancha la figura de los PSI, lejos de ser controvertida, lleva casi 20 años en funcionamiento y con una incidencia práctica bastante importante tanto desde la iniciativa pública como privada. En determinados casos se ha usado llevando al extremo y estirando la necesaria condición de utilidad pública de interés social pero en otros ha permitido que se implante en el territorio de Castilla- La Mancha empresas de primer orden del mundo aeronáutico actual como, Eurocopter, Airbus, ITP, Inaer etc , incluso con la creación de un Cluster aeroespacial en Castilla- La Mancha con tres polos os de ellos hoy localizados en el Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete, actuación tramitada como PSI de iniciativa pública aprobado definitivamente el 28 de noviembre de 2006 e innovado en 2008 y el Parque Industrial y Tecnológico de Illescas donde se situó Airbus aprobado definitivamente también el 23 de Septiembre de 2008.

Con respecto a los PLSI, no hemos tenido ocasión aun de conocer en estos 5 años la tramitación de ningún instrumento de ordenación y gestión supramunicipal de carácter urbanizador en la CCAA²⁷¹, si bien es cierto que a través de la prensa²⁷² salto en Noviembre de 2011 que el Ayuntamiento de Villacañas a través de EMUSVI (Empresa

²⁷⁰ Delgado Piqueras, F, “*Procedimientos de Elaboración, Aprobación e Innovación del Planeamiento territorial y urbanístico en Castilla- La Mancha y sus efectos jurídicos*”, Revista de Derecho Urbanístico, nº209, Abril-Mayo, 2004. Pag.87

²⁷¹ Fuente: Dirección General de Planificación Territorial y Sostenibilidad de la Consejería de Fomento de Castilla- La Mancha.

Municipal de Suelo y Vivienda de Villacañas) había iniciado el procedimiento para contratar la redacción del Plan de Singular Interés del Parque Empresarial de Villacañas, habiendo adquirido según dicha fuente la empresa municipal los suelos objeto de la actuación y teniendo la declaración de interés regional del Gobierno de Castilla-La Mancha.

Una vez verificado consta únicamente el registro en la Dirección General de Calidad e Impacto ambiental en el que se incluye el informe de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Planificación territorial de 14 de Noviembre de 2012 en el que se ponen de manifiesto ciertas carencias de documentación como la viabilidad económica, falta de justificación de la no necesidad de revisión de planeamiento, concreción de la capacidad municipal para su ejecución etc, por lo que la Dirección General de Evaluación ambiental emite su informe solicitando información adicional a la de la Consejería de Fomento, sobre zona ZEPA que podría encontrarse afectada, informe de suficiencia de recursos hídricos etc, a lo que se da un plazo de tres meses para contestar sino se entenderá caducado. Desde ese momento nos e tiene constancia dentro de la administración regional (Consejería de Agricultura y de Fomento) alguna por lo que se entiende caducado y archivado.

Por ende no se tiene constancia de la tramitación de ningún PLSI en la Consejería y habrá que esperar unos años a que la práctica nos muestre sus virtudes y sus defectos.

8 NATURALEZA JURIDICA DE PLANES Y PROYECTOS QUE CONLLEVAN ACTUACIONES URBANIZADORAS Y EDIFICATORIAS SUPRAMUNICIPALES. LA PRECEPTIVIDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTRES REGIONAL EN DETERMINADOS CASOS.

8.1 NATURALEZA JURIDICA DE PLANES Y PROYECTOS DE SINGULAR INTERES

El TRLOTAU, como en líneas anteriores ya se ha razonado, dan por sentado la naturaleza jurídica de los PSI y PLSI cuando contienen normativa urbanística diferente de la vigente en el Municipio donde se ha de ejecutar, como instrumento normativo, que además es sui generis, pues su aprobación se lleva a cabo por un acto singular como es la un acuerdo del Consejo de Gobierno.

²⁷² ABC Toledo, "La redacción del Plan de Singular Interés, siguiente paso del polígono" 11 de Diciembre de 2011.

En este sentido García de Enterría y Parejo Alfonso²⁷³ establecían que la Ley del Suelo no es en sí misma apenas nada sin los planes e instrumentos de desarrollo de los mismos (bien porque los modifique sustancial y estructuralmente o porque de contenido a ordenación pormenorizada no prevista en el propio Plan) a los que remite la ordenación del territorio. El corpus normativo es el conjunto formado por la Ley del suelo y por los planes que se forman y ordenan a partir de la Ley del Suelo, según el sistema de planeamiento y con la eficacia que esta misma dispone.

El Tribunal Supremo en distintas sentencias²⁷⁴ ha venido reiterando el carácter normativo del planeamiento, pues desde un punto de vista jurídico administrativo un plan parcial aprobado definitivamente merece la calificación de acto administrativo general productor de normas jurídicas objetivas.

De esta manera la corriente doctrinal mayoritaria encabezada por autores como Parejo Alfonso, Sánchez Goyanes, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández establecen que las figuras de planeamiento por la remisión legal efectuada delimitan positivamente el contenido de las facultades dominicales, sus determinaciones ordenan estructural y pormenorizadamente el territorio y por tanto son directamente vinculantes para la administración y para los particulares y donde no caben reservas de dispensación.

Tanto es así que además ambos instrumento conforme a lo establecido en el Art 18 bis 1 in fine del TRLOTAU en el caso de los PLSI y el Art 19.1 del mismo texto legal, establecen como uno de sus efectos inmediato tras su aprobación definitiva es la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a las que hayan afectado, debiéndose

²⁷³ García de Enterría, E y Parejo Alfonso, L, “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 179 y ss.

²⁷⁴ Véanse las Sentencias del Tribunal Supremo 14119/1989, de 11 de Mayo, F.J V “*respecto de este último argumento, en lo único que tiene razón la sociedad recurrente es en atribuir naturaleza normativa a los Planes Urbanísticos, y, naturalmente, a las Normas Subsidiarias de Planeamiento, conforme a lo reconocido por una constante jurisprudencia: sentencias de 26 de enero de 1970 , 4 de noviembre de 1972 , 10 de junio de 1977 , 11 de mayo de 1979 , 29 de septiembre de 1980 , 16 de noviembre de 1987 , 22 de enero de 1988*”, y la Sentencia 1287/1993 de 6 de Marzo, F.J VI “*la resolución de aprobación definitiva del Plan no es un simple acto de fiscalización o tutela de la decisión municipal, sino una resolución sustantiva, creadora e innovadora, mediante la que se ejerce un doble control de legalidad y de oportunidad; de suerte que las precedentes aprobación inicial y provisional son meros actos de trámite previos al acto del órgano administrativo competente para configurar definitivamente el instrumento urbanístico*”.

adaptar el planeamiento general a dichas innovaciones mediante modificación puntual o por revisión de mismo.

En este sentido el Tribunal Superior de Justicia en sentencia contra la aprobación definitiva del PSI del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas²⁷⁵ establece que *“conforma un instrumento urbanístico superior, que permite innovar el planeamiento municipal, en función de una teleología específica supra-municipal, de alcance claramente regional, perfectamente en el proyecto aprobado, que define como objeto del mismo las instalaciones y edificaciones así como las obras complementarias de urbanización y régimen jurídico de los terrenos del futuro “parque industrial y tecnológico de Illescas” destinados a actividades industriales, así como actividades de investigación, desarrollo e innovación de nuevas tecnologías; justificando el interés social o económico de carácter regional...”*

Incluso en los PSI, aplicado supletoriamente conforme al Art 18 bis 6) para los PLSI, se regula que en este caso cuando se produzca alteración en el planeamiento municipal se debe elaborar como parte de las determinaciones incluidas en el Art 20 del TRLOTAU, la documentación técnica y normativa precisa para la tramitación de la modificación o en su caso revisión del planeamiento vigente y un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor a fin de reemplazar la antigua documentación. Pero no solo se debe incluir la documentación necesaria para tramitar la posterior revisión o modificación puntual sino que además deberá aportarse las previsiones estrictamente necesarias para resolver las dificultades que pudieran presentarse en la correcta aplicación de la normativa urbanística municipal hasta que se produzca la adaptación, y conformando estas parte de las mismas a título de normas transitorias complementarias.

En este sentido tal, aunque anteriormente ha sido analizada la imbricación existente entre el principio de autonomía local y la reclasificación que en determinados casos vía interés supralocal se produce en actuaciones de interés regional, conviene volver a reseñar

²⁷⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 294/2012 en recurso 965/2008 de 28 de Mayo, F.J.III.

tal y como señala González- Varas²⁷⁶ *“si la reclasificación proviene de una decisión autonómica es necesario tener en cuenta el principio constitucional de autonomía local; las CCAA tienen límites a la hora de entrometerse en cuestiones de clasificación de suelo, que solo corresponden a los ayuntamientos cuando ello no incida en cuestiones supralocales o de control de elementos reglados (ya desde importante sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero de 1981, STC 4/1981, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Mayo de 1992)”*.

En este sentido Agudo González²⁷⁷ también señala el miedo latente en la afirmación de González Varas al establecer que *“la aprobación de estos instrumentos pueden ser una vía para la generación de oferta de suelo no urbanizable sin previa reclasificación, puesto que la clasificación vigente en el planeamiento urbanístico no es impedimento para la aprobación y ejecución de este tipo de instrumentos”*.

Ello además unido a la publicación como hecho determinante de su eficacia normativa, hacen que los planes y proyectos de singular interés siempre y cuando no asuman una ordenación estructural y pormenorizada prevista en el Plan de Ordenación Municipal, se califiquen como actos de naturaleza normativa.

En este punto es de reseñar que en los PLSI los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución que se desarrollen, bien en el propio plan o en un momento posterior son aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación territorial, debiendo publicarse el acuerdo en el DOCM y en uno de los periódicos de mayor difusión, así como si incorpora normativa urbanística o innova la prevista en el PLSI anteriormente aprobado, el contenido íntegro de la norma deberá publicarse en la forma prevista en la LBRL, hecho que refuerza si cabe aún más la naturaleza normativa de los mismos.

Sin embargo cuando el PSI o PLSI no introduzca ninguna normativa urbanística o la que incorpore sea la que ya estaba prevista en el Municipio, hecho hipotético y de

²⁷⁶ González –Varas Ibáñez, S, “Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico” Revista Jurídica de Castilla y León, Nº8, Febrero 2006, pág. 122.

²⁷⁷ Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Publica, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 21.

practicidad cuasi nula, no gozaran de esta posición de supremacía, como la que gozan los instrumentos con rango normativo, sino que será calificado dicho instrumento como acto de administrativo.

La corriente doctrinal minoritaria que apunta a la naturaleza de estos instrumentos como de planeamiento urbanístico con naturaleza de resolución administrativa la encabeza Berenguer González, sobre la base de que las determinaciones del planeamiento no tienen carácter general, sino individualizado y concreto para cada parcela y por ende para cada propietario de suelo, además el planeamiento es directamente ejecutivo tras su publicación, lo que está en consonancia con el principio de ejecutividad de las resoluciones administrativas.

Por lo que respecta a la necesidad de la publicación para la eficacia normativa de las determinaciones contenidas en los PSI o PLSI, dicho autor establece que el deber de publicación no es privativo de las normas jurídicas, pues es necesario publicar las resoluciones administrativas siempre y cuando se disponga por las normas que regulan cada tipo de procedimiento o cuando el órgano competente acuerde la concurrencia de razones de interés público que aconsejen tal publicación.

Añaden que el régimen de impugnación del planeamiento es el establecido para las resoluciones administrativas, debiéndose agotar la vía administrativa, no pudiéndose impugnar directamente en vía contenciosa como se establece para las normas jurídicas. Y por último señalan que el Plan no se inserta en el ordenamiento jurídico, sino que se encuentra ordenado al mismo, ya que por su cumplimiento la eficacia de sus determinaciones se agota.

Lo que está claro es que los Planes generales, los planes de desarrollo de los mismos, los planes supraterritoriales como los de singular interés e incluso los proyectos de singular interés como actos directamente ejecutivos, contienen tanto determinaciones normativas como elementos no normativos, y la naturaleza jurídica de los mismos vendrá

determinada por el análisis del elemento esencial o estructural que modifique o no lo establecido en el Plan de Ordenación municipal²⁷⁸.

Es importante reseñar la tesis mantenida por Pardo Álvarez²⁷⁹, porque frente a la posición mayoritaria que mantiene la naturaleza normativa de los Planes ya sean urbanísticos o territoriales, desde el estudio de los criterios que definen a una categoría jurídica (norma) de otra (acto), pone de relieve que no nos encontramos ante una cuestión ni tan diáfana ni tan indubitada.

La autora comienza analizando la generalidad de las decisiones establecidas en los planes que rigen o no para todos los casos de la misma naturaleza que puedan presentarse en un futuro y determina que más bien el contenido de la propiedad del suelo que se fija por los Planes se hace de forma más bien particularizada para áreas concretas de suelo, tomando en consideración características específicas que difícilmente podrán ser generalizables.

Ahora bien lo dicho no significa que en los planes no se integran auténticas normas jurídicas, al contrario una vez ordenado de forma singular y específica el uso del suelo, vienen en aplicación normas que aunque las contienen los planes podrían quedar integradas en ordenanzas municipales. Si referenciamos esta hipótesis a los PSI y PLSI ambos son verdaderos instrumentos de ordenación estructural y de detalle del área a la que afectan, que en determinados casos puede abarcar más de un término municipal y en otros no. De hecho al establecer la Ley que su aprobación definitiva determina la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a los que afecta, nos encontramos sin lugar a dudas ante instrumentos de naturaleza normativa que además prevén determinaciones que debe absorber el planeamiento municipal afecto como normas transitorias hasta en tanto en cuanto se produzca la adaptación de facto del mismo a través de la correspondiente revisión o modificación puntual en el que la normativa del PSI pasara al planeamiento general como si el PSI no hubiera existido.

²⁷⁸ Dicho planteamiento, es el que impregna también el espíritu de la Ley Urbanística Valenciana, 16/2005, de 30 de diciembre que en su Art 12.g confiere a dichos proyectos naturaleza de instrumento normativo dependiendo de que contenga o no ordenación urbanística.

²⁷⁹ Pardo Álvarez, M., "*Potestad de Planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*", Marcial Pons, 2005.

Es decir una vez conocido los concretos usos permitidos para cada sector, es cuando las determinaciones de los planes en su opinión son generalizables, porque en cada clase de suelo el régimen urbanístico queda establecido por los usos permitidos, condiciones de la edificación y el aprovechamiento urbanístico. Este contenido según su opinión debía sustraerse de los planes generales o en su caso de los de desarrollo y devolverse a las ordenanzas municipales porque escapa de la función y significado propio de los Planes²⁸⁰, que a juicio del resto de la doctrina la ordenanza municipal decaería sin la base preexistente del Plan de Ordenación que configura los elementos de ordenación estructural del mismo.

En segundo lugar y en lo referente al criterio de la permanencia, dicha autora establece que muchas previsiones de los Planes van agotándose a medida que se van ejecutando y tienen un claro marco carácter dinámico. Su objeto principal es determinar que, como y cuando se debe transformar una realidad física preexistente en otra y por lo tanto lo previsto tanto por el plan general como por uno de desarrollo para un determinado sector o unidad de actuación se consume una vez ejecutado. Otra cosa es que una vez ejecutadas sigan teniendo fuerza vinculante en el sentido de que no cabe alteración alguna sin una nueva previsión autorizante. De hecho en los PSI y PLSI, una vez aprobado definitivamente e ínsito por revisión o modificación en el Plan General decae su efectividad pero sigue conteniéndose en un acto normativo a través de la inclusión dentro del Plan General y su normativa de desarrollo la regulación de la ordenación estructural y pormenorizada de la zona afectada por el PSI o PLSI. A ello cabe añadir que tanto los PLSI como los PSI tal y como se establece en el Art 42.3 del TRLOTAU tienen vigencia indefinida por lo que sus efectos son originarios y no se agotan.

En tercer lugar y en cuanto al efecto innovativo, cabe preguntarse si es suficiente este efecto para afirmar el carácter normativo de los mismos. Para Pardo Álvarez no,

²⁸⁰ Cuestión esta cuanto al menos muy controvertida si tenemos por referencia que el Art 26 relativo a los planes parciales tienen por objeto la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no hubieran fijado el POM y el complemento y mejora de la establecida en estos. Igualmente el Art 18 bis con respecto a los Planes de singular interés establece que tiene por objeto la ordenación y transformación urbanística de suelo y su aprobación definitiva determina en su caso la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a los que afecte debiéndose el planeamiento municipal adaptarse mediante revisión o modificación según proceda.

En la misma línea y teniendo por objeto las actuaciones edificatorias establecidas en el Art 19 se contempla para los proyectos de singular interés.

porque también de los actos administrativos puede predicarse su carácter innovativo, aunque sea en condición de mera aplicación de la norma, pero los PSI y PLSI no solo la aplican sino que la crean de la nada es decir, las previsiones normativas en ellas contenidas sobre ordenación son creadas por el propio instrumento junto con las normas transitorias a aplicar hasta la modificación o revisión de planeamiento dando lugar a un verdadero cuerpo normativo que posteriormente pasara a integrarse en el planeamiento municipal y que hasta ese momento mantiene viva y con seguridad jurídica la actividad urbanística pública y privada municipal.

En cuarto lugar y a juicio de esta autora solo se comprende la institución del silencio administrativo al planeamiento desde la perspectiva de acto administrativo, pues de lo contrario la naturaleza reglamentaria atribuida no permitiría la aplicación de tal institución. En este caso solo cabe respecto a la DIR pero en ningún caso respecto al procedimiento iniciado una vez declarada la DIR que conllevará a la aprobación definitiva de PSI O PLSI. Otro caso a analizar es la propia naturaleza jurídica que tiene la propia declaración de interés regional en ellos prevista.

En quinto lugar, la memoria que acompaña a todos los instrumentos de planeamiento, no es algo que los asemeje a las normas, es más solo los actos administrativos deben ser motivados para ser válidos. Los PSI como los PLSI deben en todo caso no solo fundamentarse y establecer las determinaciones contempladas en el los Art 24 del TRLOTAU para los PLSI y 20 del TRLOTAU para los PSI, sino que además deben contener la documentación técnica y normativa precisa para que el ayuntamiento correspondiente pueda tramitar la innovación o modificación puntual y las normas transitorias en vigor hasta que esto se produzca.

En sexto lugar analiza el hecho de la publicación tampoco aclara demasiado sobre la naturaleza de los mismos porque existen determinados actos administrativos de destinatario determinado que se someten a su publicación siendo requisito esencial para su existencia, en el caso de la resoluciones o actos su notificación o publicación constituye requisito de eficacia y no de validez. Por tanto la cuestión se centra en que ocurre si se invalidan o son ineficaces los planes en caso de que no se publiquen. Según la autora el Tribunal Supremo, fiel defensor del carácter normativo de los Planes, no encuentra

impedimento alguno para sostener que con igual reiteración que los planes no publicados son válidos pero ineficaces, cualidad característica de los actos y no de las normas.

Por último en cuanto a los efectos jurídicos de su ilegalidad, cabe sobre la base de la impugnación de un acto alegando la nulidad del reglamento en el que se basa, que indirectamente se anulen los planes generales o de desarrollo, lo que por tanto predica su carácter normativo.

Es por ello que Pardo Álvarez concluye estableciendo que en los planes urbanísticos concurren rasgos propios de las normas y de los actos, a pesar de que como hemos ido analizando el carácter principal normativo de los mismos se hace latente en cada uno de sus fundamentos.

Una vez analizado en el apartado I la fórmula de incardinación de los PSI y PLSI dentro de nuestra LOTAU podemos afirmar que se han regulado y configurado de tal manera que se les reconoce naturaleza normativa, por lo que también al ubicar los mismos en dicho artículo 17, el legislador ha sido consciente de que con tal ubicación buscaba dotarlos a todos ellos de una característica común, la de compartir naturaleza normativa y de una posición de superior jerarquía normativa siempre que se incida en el territorio a nivel supramunicipal supeditándose a los Planes de Ordenación del Territorio y siendo además un elemento de ordenación y gestión de lo contenido en los mismos.

Además la naturaleza normativa²⁸¹ de los PSI y PLSI, se desprende de los siguientes argumentos:

1.- Los proyectos de singular interés y los planes de singular interés establecen la ordenación estructural y detallada correspondiente para el ámbito del que se trate (artículo 19 y 18 bis del TRLOTAU).

2.- Reúnen notas de generalidad propias²⁸² de las normas jurídicas, tal y como se ha ido analizando sobre la tesis de Pardo Álvarez. Refuerza esta tesis lo establecido por

²⁸¹ No faltan autores como Caballero Venganzones, R y otros en “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 426, que por el mero hecho de encuadrar a los PSI dentro de la categoría de instrumentos de apoyo al planificador les otorga naturaleza de acto administrativo, olvidándose la posibilidad de clasificación de suelo y obligatoriedad de adaptación del POM a las determinaciones en ellos contenidas.

Vaquero Caballería²⁸³ al establecer que “*desempeñan funciones arquetípicas de los planes urbanísticos como la clasificación y calificación de suelo*” conformando la normativa aplicable hasta la innovación o modificación del planeamiento local que pasa a integrarse en el mismo.

3.- Su tramitación y la publicidad que se le da en la misma es reflejo de la eficacia normativa (Art. 33 de la LOTAU).

4.- El PSI concreta el contenido de los derechos y deberes de los propietarios del suelo al poder clasificar el mismo. Estableciéndose y regulándose en ellos los instrumentos de gestión propios que lleven aparejados para su ejecución como puede ser la Expropiación o la reparcelación.

Incluso llegando a limitar estos derechos, que se salvaguardaran con los sistemas de equidistribución o expropiación, al establecer que en los PSI de instalaciones para el desarrollo de actividades industriales o terciarias, a excepción de los de promoción pública regional o local, conllevará la estructuración del suelo en una única finca jurídico civil acorde con la ordenación urbanística del proyecto y afectación de la misma con la prohibición de división en cualquier forma y destino objetivo prescrito por ella, incluyéndose la obligación de inscripción registral de estas dos últimas limitaciones.

Basado sobre todo en el fin teleológico del PSI que es la implementación de una industria en caso de promoción privada y no usar el interés general y la utilidad pública para la creación privada de reservas de suelo para su posterior enajenación con sistemas con tanta incidencia social como el de la Expropiación forzosa por tasación individualizada o conjunta.

²⁸² En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 contra la resolución del Consejo de Gobierno de 23 de Septiembre de 2008 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas en Antecedente de Hecho N°2 se estipula: “*Entrando en el análisis de la primera cuestión suscitada, la sala ya ha venido a establecer un cuerpo de doctrina no solo sobre su naturaleza jurídica como disposición general, incardinable en la relación de normas urbanísticas de alcance supramunicipal...*”.

²⁸³ Vaquer Caballería, M, “*El Urbanismo supramunicipal: Su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites*”, Revista Digital de Derecho Administrativo, N°7, Segundo semestre, 2012, pág. 131.

Esta fuerza del Planeamiento supramunicipal y de su naturaleza normativa ha sido criticada por distintos autores, en mi opinión, con poco fundamento al tratarse de un interés de la colectividad, de la supremacía de la utilidad pública. Perales Madueño²⁸⁴ afirma que se trata de la expresión de una potestad exorbitante que la Ley concede en exclusiva al Ejecutivo de la Comunidad por encima de todas las normas, que recuerda leyes excepcionales como la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico de 28 de Diciembre de 1963.

8.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL

La Declaración de Interés Regional, (en adelante DIR) efectuada por el Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha, se encuentra regulada en el Art 33.2 del TRLOTAU para los PSI de iniciativa privada, en la práctica de los últimos años, se ha llevado a cabo para todos los PSI con independencia de la promoción pública o privada con el fin de ser una medida garantista del procedimiento, sin la cual no podrá tramitarse ningún PSI. De hecho si se continúa la línea práctica existente hasta el último PSI aprobado, debería transpolarse conforme reza el Art 18 bis 6) también esta declaración de interés regional cuando se tramite un PLSI, que siempre será de iniciativa pública.

El promotor deberá presentar en la Consejería competente en la Ordenación del Territorio y urbanismo la solicitud que acredite el interés social o económico de carácter regional, la fundamentación de su utilidad pública, localización de las obras a realizar y la persona promotora del proyecto, se dará audiencia a los municipios afectados durante el plazo de 30 días y el Consejo de Gobierno deberá resolver en el plazo de dos meses siguientes a la solicitud, entendiéndose sino lo hace aplicable la institución del silencio negativo.

La naturaleza jurídica de la DIR podría decirse que es biforme dependiendo de si se considera de forma aislada la declaración de interés regional o si se considera dentro del procedimiento de aprobación definitiva del PSI.

²⁸⁴ Madueño Perales, F., y otros en “Tratado de Derecho Municipal”, Tomo II, 2º Edición, Civitas, Madrid, 2003, Pag. 2343.

En el primer caso, desde la óptica del análisis del PSI como procedimiento inicial previo a la aprobación inicial del mismo que visto desde esta óptica finaliza con resolución del Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha, se encuadraría dentro de los actos administrativos definitivos, que dicta la propia administración autonómica conforme al procedimiento anteriormente establecido, a instancia de la solicitud presentado por el interesado que pondrá fin al procedimiento. De este modo el procedimiento para una Declaración de Interés Regional debe considerarse conforme a lo establecido en el Art. 32 TRLOTAU, como independiente del de aprobación del Proyecto de Singular Interés. Por tanto, cuando se trate del enjuiciamiento de cualquier cuestión relacionada con dicho procedimiento y solo de éste, es decir sin mezcla del de aprobación del PSI, debe considerarse que el acto que le pone fin es definitivo, de hecho recobra esta tesis fuerza, cuando el art. 32 lo califica técnicamente de resolución, lo que a la luz de la Ley 30/1992 es unívoco. Por tanto puede ser recurrido de forma independiente en cuanto tal. Y también su desestimación presunta.

Contra dicho acto que es emitido por el Consejo de Gobierno Castilla La Mancha cabe que sea recurrido potestativamente en reposición ante el mismo Consejo de Gobierno o ser impugnado directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, ya que no cabe recurso de alzada al no existir un órgano superior jerárquico (Art. 109 de la LRJAPYPA). Como dicho acto, limita el derecho del administrado se prevé la posibilidad de recurso para hacer valer ante la Administración o los tribunales las alegaciones que estime oportunas, si bien será difícil demostrable pues los conceptos jurídicos utilidad pública e interés social son dos conceptos jurídicos indeterminados.

Por otro lado e ínsito en el propio procedimiento de aprobación definitiva del instrumento supramunicipal con vocación edificatoria, la DIR es un acto de trámite, por lo que no pone fin a ningún procedimiento y no requiere ser publicada, sino que solo faculta al promotor con la posibilidad de presentar ante la Consejería el PSI para su tramitación.

De hecho esta es la tesis que se contempla por parte del Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la Consejería de Fomento de Castilla La Mancha, que entienden que se trata de una acto de trámite, incluso sin que conste pie de recurso en la notificación a los interesados e incluso avalando la tesis de que frente a terceros como el TRLOTAU no exige

que se publique, nadie conoce de su tramitación salvo los órganos y ayuntamiento al que se le haya pedido informe en la fase de tramitación de la DIR como es el caso de la Dirección general de Evaluación Ambiental, de la de Carreteras, Aguas etc.).

Para la Consejería de Fomento es un mero acto de trámite que hace que el ayuntamiento y el resto de organismos lo conozcan y expresen sus motivaciones al mismo en una fase muy cualificada del procedimiento y se ponga sobre aviso al promotor de los problemas que posteriormente encontrará y se analice la viabilidad del mismo, con el consiguiente ahorro de costes si posteriormente no se va a poder ejecutar. Se trata como de un mecanismo similar a la consulta previa de viabilidad de actuaciones urbanizadoras.

En esta línea cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha²⁸⁵ contra la aprobación definitiva del PSI del campo de Golf Castilla La Mancha que estipula, *"Se fundamenta el recurso en primer lugar en la vulneración de lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha en cuanto que transcurrieron más de dos meses desde la solicitud formulada por la entidad privada, el Club de Golf Castilla La Mancha S.R.L., que fue el 8 de Marzo de 1.999, hasta la declaración del Proyecto de Singular Interés, que se produjo el 18 de Mayo de 1.999, al haber transcurrido el plazo indicado la petición debía entenderse desestimada, y por tanto el acuerdo de 18 de Mayo de 1.999 era extemporáneo y nulo de pleno derecho conforme al art. 62.1 e) de la Ley 30/92... En relación a la primera cuestión planteada, ha de rechazarse por lo siguiente; porque el acuerdo de 18 de Mayo de 1.999 constituye un acto trámite, que por su naturaleza jurídica nada decide al respecto; porque el art. 33.2 de la LOTAU no impone con carácter obligatorio la desestimación de la pretensión ni impide el que la Administración pueda y deba resolver expresamente (art. 42.1 de la Ley 30/92). Además, el transcurso del plazo únicamente habilita al peticionario para entender desestimada por silencio su solicitud, y consecuentemente para formular recurso, cosa que no hizo; por último, porque dicho precepto no impone la anulabilidad del acto si se resuelve fuera de plazo tal y como exige el art. 63.3 de la Ley 30/92"*.

²⁸⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 15 de julio de 2003 en recurso 183/2000 contra la aprobación definitiva del PSI del campo de Golf Castilla- La Mancha, F.J. I y II.

En este caso la impugnación se refería ya un acto del procedimiento de aprobación del PSI por razón de extemporaneidad de la DIR y por tanto es totalmente distinto del primer supuesto por las siguientes razones: a) desde la perspectiva del procedimiento de aprobación del PSI puede sostenerse que la DIR es un "trámite" previo (aunque sea, en su caso, obstativo). Pero en el caso lo que se había producido es que la DIR, al parecer, no se había otorgado dentro de plazo sino extemporáneamente. Por ello entiende la Sala que no hay vicio en la aprobación del PSI, ya que aunque la DIR sea requisito indispensable previo y esté prevista en el art. su desestimación presunta nada obsta (porque así lo establece la legislación del procedimiento administrativo común, que es básica) a su dictado extemporáneo (resolución una vez pasado el plazo máximo legal del procedimiento, toda vez en ella la desestimación presunta no es un verdadero acto administrativo (sino una ficción legal que habilita para el acceso a la tutela judicial y no enerva la persistencia de la facultad-obligación de la Administración para resolver). Luego, aunque legalmente hubiera habido una desestimación presunta de la DIR, el Consejo de Gobierno pudo válidamente otorgar la misma de forma expresa, viabilizando la tramitación de la aprobación del PSI e, incluso y si así hubiera sido, convalidando cualquier aprobación de proyectos complementarios que del PSI hubiera podido producir el Ayuntamiento.

9 OBJETO.

9.1 PROYECTOS DE SINGULAR INTERES

Se procederá al análisis de los objetos que constituyen la esencia de las dos figuras supramunicipales de ordenación y gestión analizadas, comenzando por el PSI y continuando con el PLSI.

El objeto que constituye la *ratione materiae* de los PSI, ha sido, sin duda, la materia más discutida y enjuiciada en lo que respecta al ámbito de los instrumentos de ordenación territorial. Como anteriormente hemos enmarcado el carácter finalista de actuación edificatoria, ha conllevado a una compleja práctica ejecutoria del mismo, sobre todo cuando la ordenación se ha efectuado en grandes superficie de terrenos con distintos usos (sobre todos residenciales acompañados de dotacionales y terciarios) o dentro de un mismo uso de distintas tipologías del mismo (Áreas dotacionales: sanitarias, educativas, administrativas, etc), que ha conllevado a problemas de definición de la ya manida coletilla sita en el Art

19.1, establecida a lo largo de esta tesis de proyectos de carácter básico para su inmediata ejecución.

El Art 19.1 del TRLOTAU y el Art 13.1 del Reglamento de planeamiento establecen que los proyectos de singular interés tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo.

Se trata como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura²⁸⁶ para los proyectos de interés regional, cuasi idénticos a los PSI de “*Auténticos proyectos de obras directamente ejecutables, como lo evidencia su propia regulación y pone de manifiesto el de autos. Es decir, no establecen directrices, estrategias o propuestas de actuaciones posteriores, sino que se agotan en sí mismos porque son directamente ejecutables y se extinguen con su ejecución...*”, sin que ello suponga que las determinaciones que en ellos se contienen sean determinaciones normativas definitivas y transitorias que pasen a integrarse tras la revisión o modificación al planeamiento urbanístico.

Asimismo el Art 175. 1 del Reglamento de Actividad de Ejecución urbanística establece que la ejecución de los PSI se realizará sobre la base del propio proyecto y con arreglo al proyecto o proyectos técnicos, que concreten las obras e instalaciones que comprendan, incluidas las de urbanización, con el grado de precisión necesario para su realización material bajo la dirección de técnico distinto al autor.

Es decir en el Art 19.1 del TRLOTAU se establece que se debe ordenar y diseñar con carácter básico pero posteriormente remite el mismo Art y el desarrollo del mismo a través del Reglamento de ejecución, que debe contener las premisas necesarias para que pueda ser realizado materialmente bajo la dirección de facultativo técnico distinto al del autor.

²⁸⁶Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 196/2011 en recurso 561/2007 sobre aprobación definitiva del Proyecto de Interés Regional promovido por “La Marina Isla de Valdecañas, S.A”, F.D. XIX

En la definición de proyecto básico y proyecto de ejecución debemos aludir al Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su profesión, parcialmente derogado pero no las disposiciones a las que vamos a aludir, por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

En él en su art 1.4 se definen el anteproyecto, el proyecto básico y el proyecto de ejecución, que tan presente san estado en toda tramitación de PSI que se ha llevado a cabo en Castilla- La Mancha. Define como anteproyecto en el Art 1.4.2 aquel trabajo en el que se exponen los aspectos fundamentales de las características generales de la obra, funcionales formales, constructivos y económicos al objeto de proporcionar una imagen global y establecer un avance presupuestario del mismo.

Asimismo el 1.4.3 define como proyecto básico el que establece de modo preciso las características generales de la obra mediante adopción y justificación de soluciones concretas y cuyo contenido es suficiente para solicitar la licencia municipal u otras autorizaciones administrativas pero insuficiente para llevar a cabo la construcción. Por tanto no deberían iniciarse obras de ejecución material constructivas sobre la base de los mismos, por no tener un alcance detallado del proyecto a ejecutar, ya que como reza el Art. 1.4.4 le falta el desarrollo de las especificaciones de materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos con los que llevar a cabo la actuación.

Asimismo el Art 1.4.5 establece la dirección de obra como la actividad por la que el arquitecto lleva a cabo la coordinación del equipo técnico-facultativo de la obra, la interpretación técnica, económica y estética del proyecto de ejecución para llevar a término el mismo, de lo que se desprende que el autor material del mismo o tiene porque ser el director de obra, y por ende el proyecto debe contener todas las determinaciones necesarias para que se pueda efectuar la dirección de obra por este profesional distinto al redactor del proyecto. El Art. continua estableciendo, donde además se pone de relieve la dualidad de estos dos agentes, que se pueden llevar a cabo adaptaciones, detalles complementarios y modificaciones para alcanzar la realización de la obra de acuerdo con lo que se establece en el proyecto de ejecución.

En este mismo sentido pero con afirmación literal de la dualidad de estos dos agentes y por ende de la concreción en la definición de un proyecto básico alude la Ley 2/1999, de 17 de marzo, sobre medidas de calidad de la Edificación en la que se establece en su Art.5 que el proyecto constructivo de un edificio deberá definir con precisión las obras e instalaciones, de manera que, en su caso, un facultativo distinto de su autor pueda dirigir su ejecución²⁸⁷.

Máxime importancia tiene este Art cuando se trata de PSI de iniciativa pública en el que se licita por separado el proyecto básico y/o el de ejecución y la dirección de obra inherente al mismo, caso además practico como el ocurrido en el PSI del Barrio Avanzado de Toledo, o en el PSI del Área dotacional de Cuenca para el hospital del Terminillo, aprobado con un proyecto básico del citado hospital y proyectos básicos muy incipientes del resto de elementos dotaciones que componían el mismo, si bien la garantía de ejecución de un área dotacional de titularidad pública promovida por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, es una garantía cualificada de su posterior ejecución.

Por tanto esta antinomia existente en el TRLOTAU, ha supuesto una posibilidad de aplicación más laxa de lo que se establece por proyecto básico y de ejecución, cuando sobre todo se produce la ordenación y diseño de numerosas edificaciones, permitiéndose que se epoda aprobar los mismos con proyectos básicos en los que se establezca claramente la legislación urbanística aplicable al efecto cuando se transpongan al planeamiento municipal y aprobándose en un momento posterior los elementos, calidades e incluso especificaciones materiales de los mismos.

No debemos olvidar que los proyectos técnicos incluidos en el PSI de iniciativa pública regional o afecten a más de un municipio, serán aprobados conforme al Art 175.1 por la Consejería competente en materia de Ordenación territorial y urbanística y los que afecten a un solo municipio y sean promovidos por particulares o por iniciativa pública fuera del

²⁸⁷ En este sentido en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº19, de 15 de Octubre de 2009 en la Sección Consultas N°264, pág. 2763 se establece “ *el concepto de proyecto técnico comúnmente aceptado desde el Real Decreto de honorarios de 1 de Diciembre de 1922, precursor del Real Decreto 2512/1977, es el completo de planos y documentos precisos en cada caso y estudiados con detalle necesario para que otro facultativo distinto del autor pueda dirigir, con arreglo a ellos, las obras correspondientes*”.

sector publico regional, son aprobados por los propios ayuntamientos, pudiéndose considerar aquí el caso de un PSI promovido por un ayuntamiento o por una empresa pública municipal y al igual que sucede en los de iniciativa pública regional aprobarse el proyecto técnico por el mismo órgano que lo ha promovido o el que es mayoritariamente dependiente en caso de empresas públicas locales.

Además de la sustancial diferencia existente para la arcas municipales cuando se trata de PSI de iniciativa pública regional o que afectan a más de un municipio y los que afectan a un solo municipio y son tramitados por particulares²⁸⁸ o por otros organismos públicos, ya que como posteriormente analizaremos los primeros no estarán sujetos a licencia municipal, aunque si se devengará el ICIO y en el segundo caso estarán sujetos a licencia y al devengo del ICIO.

Asimismo los distintos objetos promulgados en el Art 19.2 del TRLOTAU, de los PSI han sido en determinadas ocasiones y a mi juicio llevados al extremo para encajar determinadas actuaciones que cuanto menos rozaban la justificación de utilidad pública e interés social o económico de carácter regional. En este sentido conviene reseñar el referente al PSI sobre el Campo de Golf las Pinaillas de Albacete sito junto al Rio Júcar aprobado definitivamente el 11 de Enero de 2000, hoy en funcionamiento, donde los profesores Armero y González²⁸⁹ realizaron un análisis más técnico de la tramitación de este PSI y recordaron que el campo de golf, además de ser un ataque a la naturaleza es un ataque a la cohesión social no es de interés general la iniciativa de Club de Golf Castilla-La Mancha Sociedad Limitada ya que no va a beneficiar a los ciudadanos en general, sino a los 670 socios de esta entidad.

²⁸⁸ En este caso la Sentencia del TSJ de Castilla- La Mancha 2402/2003 en recurso 404/2003 de 27 de Junio de 2003 del PSI Campo de Golf Castilla- La Mancha, dispone en su F.J.III: *"contiene una serie de prescripciones que procuran salvaguardar los valores ecológicos en la zona desde el punto de vista urbanístico, al reglar su ámbito espacial, la necesidad de obtener licencia municipal de obra, establecer los usos prohibidos..."*

²⁸⁹ Artículo referente al PSI del Campo de Golf de las Pinaillas de Albacete, publicado en La Verdad Albacete el 7/4/2000, Pág. 2 y 3. http://www.nodo50.org/ecologistasclm/ab/noticias/golf/recurso_golf.htm.

En esta misma línea se ha criticado desde numerosos medios este mismo Campo de Golf denominado de Castilla- la Mancha²⁹⁰ previsto para la finca conocida como Aldea Nueva debido al gran consumo de recursos hídricos y al impacto ambiental de la zona, a 15 kilómetros de la ciudad, en el que se preveía la necesidad de 250.000 metros cúbicos al año para regar la pradera, caudal que preveía obtener de la depuración de aguas de una fábrica conexas existente (Danisco) y que requeriría además de otros 6.500 metros cúbicos de agua para el club social y para las piscinas, hechos que a pesar de la problemática existente con la suficiencia de recursos hídricos, los vertidos y la depuración, fue finalmente "subsanoado" y aprobado definitivamente.

Y antes de terminar con este punto sí que conviene reseñar el exponente urbanístico que si bien ligado a campos de Golf en Castilla- La Mancha no se ha dado pues es necesario diferenciar cuando se trate de solo la actividad deportiva y se lleva a cabo en suelos no urbanizables o cuando va ligada al favorecimiento con mayor o menor incidencia de la aparición de núcleos urbanos. En Castilla- La Mancha se ha producido en la dirección contraria, es decir la aparición de campos de Golf normalmente conexos como objeto secundario ligado a actividades recreativas, residenciales, de ocio y comerciales como fue el malogrado y caducado PSI del Reino del Quijote.

Ha sido exponente estos años atrás el favorecimiento de implementación a través de estas actuaciones de interés regional o proyectos de singular interés la aparición de campos de Golf junto a zonas residenciales y terciarias en entornos con parámetros ambientales elevados y planificados en su mayor parte en suelos clasificados como rústicos de reserva y en algunas comunidades como rústicos de especial protección o su homónimo conceptual en las citadas CCAA. En algunas CCAA regulando de forma expresa estas actuaciones como de interés regional mediante leyes ex professo, con lo que se remarca si cabe la especial importancia del objeto de estos desarrollos en manos de las CCAA bajo la bandera del favorecimiento del deporte y la actividad ocio-deportiva y en algunos casos hasta abanderándose con actuaciones ligadas a vivienda protegida, con el antagonismo latente en

²⁹⁰ Artículo referente al PSI del Campo de Golf Castilla- La Mancha en Albacete bajo el título "el Ayuntamiento pone pegase al campo de golf de la carretera de Jaén", publicado en la Verdad de Albacete el 4/6/2.000. <http://www.nodo50.org/ecologistasclm/ab/noticias/golf/CamposGolf3.html>.

una actividad deportiva que supone desembolsos importantes para poder practicarla y el sentido latente de las viviendas de promoción pública para incorporar el Art 47 de la Carta Magna y hacerlo llegar a toda la población con independencia de sus recursos.

Si bien se deberán considerar caso a caso y normalmente son los Tribunales los que tienen la última palabra en la aclaración de la justificación de la relevante utilidad pública e interés social de la actuación y u correcto emplazamiento en función delo análisis de alternativas planteadas nos parece interesante reseñar e incorporar como establece González Varas²⁹¹ la posibilidad de inclusión en la legislación autonómica de determinados criterios que racionalicen este tipo de actuaciones, señalando *“Desde el punto de vista técnico-urbanístico parece conveniente la existencia de criterios normativos lo más atinado y perfilados posibles. Parece razonable que, cuando se pretenda promover un campo de Golf para construir además conjuntos residenciales o instalaciones hoteleras, puedan exigirse condiciones mínimas de extensión del campo de Golf (es decir un determinado número de hectáreas) y de hoyos, unas condiciones mínimas de los hoteles en cuanto a capacidad hotelera y periodos de apertura y condiciones máximas de las instalaciones complementarias en cuanto a metros cuadrados disponibles para las mismas, pudiendo variar estas condiciones si se implantan en suelo urbanizable o no. Parece razonable a partir de este tipo de condicionamientos de carácter económico, de cara a establecer una limitación. Muchos proyectos no se llevaran a la práctica atendiendo a este tipo de consideraciones. Solo si la inversión supra estos primeros condicionantes económicos fijados normativamente estaríamos en condiciones de iniciar el debate sobre la posibilidad de instalar un campo de Golf en función de elementos ambientales, sociales, etc, los cuales verificará la consejería competente”*.

Pasamos a analizar las finalidades que puede contener cualquier PSI. Se encuentran reguladas tanto en el Art 19.2 del TRLOTAU y en el Art. 14.1 del RP que determina que puede contener uno o varios objetos y en el Art. 19.2 de la LOTAU, que estipula como objeto:

²⁹¹ González –Varas Ibáñez, S, “Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico” Revista Jurídica de Castilla y León, Nº8, Febrero 2006, pág. 134.

1.- Infraestructuras de cualquier tipo, si bien el reglamento de planeamiento puntúa que se trate de infraestructuras de alcance regional y titularidad pública o privada (Art 14.1.a ab initio), comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas o adecuadas a su más completa y eficaz gestión o explotación, destinadas a las comunicaciones terrestres y aéreas; las telecomunicaciones; la ejecución de planes y obras hidrológicos; la producción, la transformación, el almacenamiento y la distribución de gas; y la recogida, el almacenamiento, la conducción o el transporte, el tratamiento o el saneamiento, la depuración y la nueva utilización de las aguas o de toda clase de residuos, incluidos los urbanos y los industriales. Dentro de estas finalidades se encuentran encuadrado el PSI Aeropuerto de Ciudad Real, que engloba los términos municipales Ciudad Real, Ballesteros de Calatrava y Villar del Pozo (Declarado de Interés Regional por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha de 4/3/1999 y a través de otra segunda DIR con fecha 25/02/2003, con aprobación definitiva el 22/7/2003) y el Parque Eólico del Término Municipal de Pozo Cañada (Declarado de Interés Regional por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 4 de Abril del 2000, con aprobación definitiva 03/02/2003).

A día de hoy solo se han presentado proyectos de singular interés para la ejecución de infraestructuras de comunicaciones aéreas, y de transformación, distribución y almacenamiento de energía, todos ellos de iniciativa privada.

La enumeración de los distintos objetos en materia de ejecución de infraestructuras que puede presentar un PSI plantea el problema de la relación del instrumento PSI y los expresamente previstos en las distintas regulaciones sectoriales propias de cada tipo de infraestructura, como por ejemplo los proyectos de carreteras, de obras hidráulicas, etc. pues como no es necesario decir el TRLOTAU no establece modificación alguna en el régimen específico de aprobación y ejecución de tales infraestructuras ni de los informes sectoriales para ellos necesarios.

2.- El segundo objeto queda regulado en el Art 14.1. b) del Reglamento de planeamiento y 19.1.b del TRLOTAU en el que se establezcan, obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas

a protección pública²⁹², añadiéndose por el TRLOTAU el párrafo del 14.1.b) in fine que añade así como de dotaciones, equipamientos y establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga, regulándose este objeto en el Reglamento de planeamiento de manera diferenciada en el Art 14.1.c y añadiendo a lo anteriormente dispuesto que dichas dotaciones tengan relevancia territorial y ámbito de servicio regional, tanto de promoción pública como privada.

La importancia que otorga el TRLOTAU a través de la Ley 2/2009 de 14 de Mayo de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, a la garantía del acceso a la vivienda de los ciudadanos con rentas más bajas en un momento con una coyuntura que se comenzaba a vislumbrar cada vez más difícil, favorecía que a la luz de este artículo se promoviesen PSI residenciales destinado mayoritariamente a vivienda con algún tipo de protección pública (ya sea de régimen especial, régimen general o de precio tasado) en el entorno de creación de barrio y ciudad para la ordenación y transformación de áreas residenciales extensas que conlleva sobre todo en supuestos esa creación de dotaciones públicas complementarias al mismo.

En este sentido Agudo González²⁹³ ha reseñado en lo que respecta a las actuaciones residenciales y a la definición de donde está el límite con la potestad urbanística municipal de conformación de ciudad que *“este planteamiento, en términos generales, exigiría distinguir dos supuesto. En primer lugar, siguiendo nuestros razonamientos anteriores, la aprobación de este tipo de proyectos en suelo no urbanizable de especial protección es sencillamente imposible, por mucho que todas las viviendas generadas estuvieran sujetas a algún régimen de protección pública. Si fuera así, el régimen del SNUEP dejaría de tener sentido. En segundo lugar, en suelo no urbanizable común sí parece viable esta posibilidad*

²⁹² Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha N° 37/1998 de 21 de Abril sobre Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en el que se expone en la Consideración VII C) relativa a Extremos de redacción y correcciones gramaticales *“es más correcto emplear la expresión “programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública” en lugar de programación regional en materia de vivienda pública”*.

²⁹³ Agudo González, J, *“La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”*, Revista Vasca de Administración Publica, R.V.A.P, n°89, 2011, pág. 23-24.

siempre y cuando esos terrenos carecieran de valores protegidos por el planeamiento urbanístico, siempre y cuando no pudieran existir localizaciones alternativas en otra clase de suelo. Asimismo tampoco parece una justificación definitiva la necesidad de fomentar una oferta de vivienda de bajo precio, pues para eso mismo la legislación urbanística prevé mecanismos ordinarios dirigidos a ese fin”. Y aquí debemos establecer que dependerá de la ubicación y la justificación de la utilidad pública y el interés social de la actuación, revisable por supuesto en vía judicial, peor cuando se trate de dar cabida a actuaciones residenciales de vivienda protegida que suponga la bajada del registro de demandantes en ámbito supramunicipal, a mi modo de entender estará más que justificado desde esa óptica supralocal que el Ayuntamiento no tiene esa ejecución de ese PSI residencial, por supuesto analizadas las posibles localizaciones alternativas con el mínimo impacto ambiental y oído el ayuntamiento en la fase previa de la DIR y en la fase de aprobación en el periodo de consultas.

Asimismo son múltiples las voces críticas a los macroproyectos que suponen complejos turísticos residenciales, amparados en dotaciones y establecimientos de ocio, turístico-residenciales, que aparecieron al amparo del boom inmobiliario en el que bajo el amparo de actuaciones de interés regional y con la premisa de implementación de políticas territoriales de cohesión y ordenación del territorio, se ocultaba un urbanismo de rentabilidad y beneficio, fruto del cual tenemos hoy las duras consecuencias del mismo con proyectos inacabados y recurridos como el de Marina de Cope, o caducados como el del Reino del Quijote.

Tal y como señala Agudo González²⁹⁴ *“la aprobación de estos proyectos tenía una triple intención: Primero fundamental la ejecución de proyectos que desde la perspectiva urbanística no podrían ser aprobados de forma unitaria, sino divididos en varios proyectos y limitados territorialmente por municipios. Segundo, superar las divergencias, limitaciones y contrariedades de los planes urbanísticos, apoyándose en la prevalencia de los planes territoriales; en nuestro caso, el efecto fundamental es reclasificar suelo,*

²⁹⁴ Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Pública, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 26.

adscribiéndolo a los fines del proyecto. Y en tercer lugar habilitar el ejercicio de la potestad expropiatoria para obtener suelo rústico afectándose a intereses que suelen coincidir con los intereses de promotores privados”.

La realidad es que, hoy en día si cabe estas actuaciones están mucho más miradas con lupa sobre todo desde que ve la luz la Ley de Suelo fundamentadas en el desarrollo territorial sostenible y ayudada por la grave crisis económica vivida y la falta de liquidez y crédito en la economía, que hace reaparecer de nuevo los fantasmas del pasado intentando dar salida a un stock de vivienda importante y mirando con recelo tras la situación económica de la economía familiar española la proliferación masiva como en décadas a tras de estos macrocomplejos.

Ejemplo de Psi dotacionales estricto sensu son:

- En los referidos a las dotaciones, equipamientos o establecimientos de uso deportivo es el llevado a cabo para el proyecto de Campo de Golf Castilla- La Mancha (Declarado de Interés Regional por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 18/05/1999). Con actividad a día de hoy.
- En los referidos a dotaciones, equipamientos o establecimientos de ocio es el llevado a cabo por el proyecto del Complejo de Ocio del Reino del Quijote con tres grandes zonas de diferenciadas en las que se preveía la ejecución de un complejo de ocio, otra referente a campos de golf y otra aneja a la construcción de viviendas, que pretendían entre otras promover el desarrollo económico y social a través del fomento de actividades productivas y generadoras de empleo estable. Preveía la ejecución de 17 proyectos de singular interés²⁹⁵ pero en 2005 tal y como señalan Cañizares Ruiz y Rodríguez Domenech, resultaban inviables la ejecución de los mismos. A esa fecha solo estaban aprobados 4 PSI los relativos las Infraestructuras Generales de la Fase I y II, la academia de Golf y el Club de Tennis e iniciada la del Casino, se procede por la sociedad promotora

²⁹⁵Cañizares Ruiz, M.C y Rodríguez Domenech, M.A, “Ciudad Real y el Reino de Don Quijote: Un megaproyecto urbanístico paralizado por la crisis.”, XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana, Madrid y Castilla- La Mancha, Junio 2014, pág. 8.

del mismo a solicitar la renuncia la Declaración de Interés Regional, pasándose a ejecutar a través de un PAU, que hoy en día ha quedado en stand by por no decir completamente muerto, entre otras cosas por el concurso de acreedores de sus promotores, entre ellos GEDECO y la extinta Caja Castilla- La Mancha.

- Nueva Área Dotacional “ El Terminillo” , en el que se ubicaría el futuro hospital y donde el resto de parcelas se destinaban también a infraestructuras deportivas como una piscina cubierta, el Palacio de Exposiciones y un Centro de Atención a la Infancia, entre otras actuaciones. Fue declarado de Interés Regional por Acuerdo de Consejo de Gobierno 29 de Julio de 2008, aprobado definitivamente el 15/09/2009. Adjudicadas las obras de urbanización por la empresa Regional de suelo y Vivienda el 5 de Enero de 2010 y posteriormente paralizadas por cambio en el Gobierno Regional. Se está a la espera de determinar su continuidad.

En los referentes a vivienda protegida se encuentran dos PSI de iniciativa pública como el del Fuerte de San Francisco, cuyo promotor fue el Instituto de finanzas, en Guadalajara declarado de interés regional el 26/11/2002 y aprobado definitivamente el 7/6/2005. El objeto²⁹⁶ del mismo es la construcción de 1004 viviendas protegidas y el desarrollo de un gran equipamiento público deportivo, dotaciones sociales y culturales, equipamientos públicos educativos, edificaciones de uso terciario y comercial y la recuperación y rehabilitación para uso dotacional de las edificaciones de interés de patrimonio histórico artístico ubicadas en su ámbito. A día de hoy ejecutado y entregadas viviendas a los adjudicatarios inscritos en el registro de viviendas con protección pública de la CCAA.

Asimismo se promovió por la Empresa Regional de Suelo y Vivienda el PSI del Barrio Avanzado de Toledo, declarado de Interés Regional por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 14 de Octubre de 2008 y aprobado definitivamente con fecha 10 de agosto de 2010. Hoy en día una vez licitadas en 2010 y adjudicadas definitivamente el 25 de febrero

²⁹⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha 220/2009 de 28 de Octubre referente a la Innovación del PSI del Fuerte e San Francisco, informando favorablemente dicha innovación referente ajustes del límite del PSI una vez efectuado levantamiento topográfico y modificación de zonas verdes, objeto por lo que se solicita este dictamen al Consejo Consultivo.

de 2011, desde esa fecha tras el cambio de gobierno se produce paralización de las mismas y a día de hoy se está a la espera de la valoración de continuidad o no del proyecto.

El problema que se plantea en este supuesto es la dificultad de que cupiese este objeto dentro de la promoción privada, pues para que una iniciativa privada dedicada a este tipo de obras resulte relevante en el ámbito regional, requiere previamente una actividad de planificación, suficiente y voluntaria de querer albergar esas viviendas protegidas con el incremento de sistemas generales y locales que dicha actuación supone. De hecho uno de los proyectos de singular interés que se pretendían efectuar en el Reino del Quijote era la construcción de casi más de 9.000 viviendas de alto standing dedicando tan solo 2.000 a vivienda protegida, decayendo si se hubiera llegado a promover el objeto del mismo y la utilidad pública e interés social, sin poder tramitarse a través de este instrumento. Aunque la teoría, nos hubiera gustado poder contrastarla con la práctica urbanística en esos momentos.

En este sentido además existen críticas doctrinales por cuanto como señala Agudo González²⁹⁷ *“En buena lógica puede afirmarse que estos proyectos son una manifestación fundamental del que podemos denominar urbanismo autonómico, no en el sentido de entender estos instrumentos de planificación territorial como dimensionadores a nivel regional de las actuaciones urbanísticas municipales sino en el sentido de que legitiman la aprobación de proyectos que por su dimensión, transcendencia o finalidad tienen una importancia supramunicipal, y que directamente legitiman la ejecución no solo de proyectos de infraestructuras y dotaciones sino también de proyectos puramente urbanísticos, fundamentalmente para la implantación de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública”*.

3.- El tercero de los contenidos expresivos de un PSI viene regulado en el Art. 19.2.c) del TRLOTAU y en el Art. 14.1.d) del RP como las instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias de promoción pública o privada de relevante interés socioeconómico en el ámbito regional, que tengan por objeto la producción, la distribución

²⁹⁷ Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Publica, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 17-18.

o la comercialización de bienes y servicios, incluida la urbanización complementaria que precisen, que no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente.

Se han tramitado bajo este objeto los polos logísticos de la industria aeronáutica en Castilla- La Mancha, a través de dos PSI de iniciativa pública a través del Instituto de Finanzas de Castilla- La Mancha, subrogada en el primero de ellos la Empresa Regional de Suelo y Vivienda. El primero de ellos es el del PSI del Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete con aprobación definitiva de fecha 28/11/2006 y aprobada definitivamente innovación al mismo con fecha 03/09/2008, donde se encuentran implantadas empresas como Eurocopter, ITP, Inaer, Expal. Y el del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas²⁹⁸ aprobado definitivamente el 23/9/2008, donde se encuentra implantada Airbus.

Todos ellos se han desarrollado desde la iniciativa pública, pues el Art 20.1.k) in fine del TRLOTAU, establece en los proyectos de instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias y únicamente a excepción de los proyectos de iniciativa pública regional o local (quizás es el detalle más importante que no se recoge en el RP), se establecen dos limitaciones como es la de la estructuración del suelo en una única finca registral acorde con la ordenación urbanística del proyecto y afectación real de ella y prohibición de división de cualquier forma, teniendo que estar estas dos limitaciones inscritas en el Registro de la Propiedad.

De aquí que los dos únicos PSI industriales se encuentran promovidos desde la iniciativa pública y que los privados comerciales como el del PSI del Reino del Quijote se

²⁹⁸ En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 contra la resolución del Consejo de Gobierno de 23 de Septiembre de 2008 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas establece en el antecedente de hecho II: *"el PSI conforma un instrumento urbanístico superior, que permite innovar el planeamiento municipal en función de una teleología específica supramunicipal, de alcance claramente regional, perfectamente en el proyecto aprobado, que define como objeto del mismo la instalaciones, edificaciones así como las obras complementarias de urbanización y régimen jurídico de los terrenos del futuro parque tecnológico e industrial de Illescas, destinados a actividades industriales, así como a actividades de investigación desarrollo e innovación de nuevas tecnologías; justificando el interés social o económico de carácter regional, dando cabida a empresas a nivel local, autonómico y regional, en la fabricación y desarrollo tecnológico de la fibra de carbono, generador de puestos de trabajo, con un destacado volumen de actividad en la que la industria principal o de cabecera estará apoyada por la industria auxiliar y por una serie de centros IAD, que desarrollara entre otras tecnologías la fibra de carbono...Es más para la materialización de tal proyecto, se ha elegido la formula de la gestión directa, comprometiendo en el mismo 41.885.526,05 millones de euros, lo que ponía en evidencia el interés socio-publico que se quiere desarrollar..."*.

quisieran fragmentar en cuantas actuaciones unitaria dieran lugar a edificaciones singulares de titularidad única, sin por supuesto decir que a pesar de ello el gravamen o carga que conlleva es enorme pues sin saber los avatares de un futuro en la finca jurídica registral creada por el proyecto no cabría parcelación alguna.

Además parece que la literalidad de este precepto sugiere la posibilidad de introducir mediante el mismo toda actuación en la ordenación territorial y urbanística, pero su lectura completa y correcta es que no cabe prescindir del conjunto de determinaciones vigentes, a título de ejemplo no cabe un PSI industrial aun con informe favorable del ayuntamiento sobre un suelo rustico que incumpla la parcela mínima establecida en la Instrucción técnica de Planeamiento.

Además la promoción privada de PSI de usos que requieran una previa labor de ordenación urbanística y ligados únicamente a la urbanización de los mismos, además de ir contra la propia semántica del instrumento, pues lo que se catalogan son proyectos, chocaría frontalmente con uno de los pilares de la LOTAU y de la Ley 30/2007 de contratos del sector público que es la concurrencia en el proceso de ejecución urbanística. Para ello como posteriormente pasaremos analizar, están los PLSI.

4.- Por ultimo conviene reseñar como última parte del objeto de los mismos el contemplado en el Art. 19.2.d) del TRLOTAU y en el Art. 14.1.e) RP en el que se detallan las obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las administraciones públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

Con dicho objeto no se ha producido a día de hoy la promoción de ningún PSI de promoción pública concertado o convenido de la mano del Estado o de otras entidades locales.

Debemos en todo caso reseñar que la redacción de este último punto no ha sido demasiado acertada sobre todo debido a la ambigüedad del mismo y del énfasis que como hemos visto este instrumento pone en la ejecución edificatoria ya tenor del mismos e habilita la posibilidad de promover un PSI para ejecutar obras o servicios públicos, entendemos en todo caso que el legislador aquí quiso decir obras edificatorias y no obras de

mera urbanización, como reservas de suelo y que esos servicios conlleven una actuación edificatoria bien de infraestructuras o de cualquier otra índole.

Los PSI deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, mediante la realización de cuantas otras sean preciosas tanto para la eficaz conexión de aquellas a las redes generales correspondientes, como para la conservación como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y de los servicios ya existentes tal y como establece el Art. 19.3 del TRLOTAU y el Art 14.2 del RP.

Es decir, tal y como queda reflejado en el propio artículo y a lo largo de los distintos apartados de análisis de objeto del PSI anteriormente analizados, es subsidiario la ejecución de obra de urbanización en aquellos casos que sea necesario para llevar a cabo el proyecto principal de edificación, conectándolo con los sistemas generales y locales que hubiera en su entorno y creando los del propio ámbito para garantizar su normal funcionamiento dentro del mismo.

Asimismo dispone el RP en el Art. 14.3 in fine que todas las obras, instalaciones servicios públicos e infraestructuras establecidas como objeto de los PSI analizados se ajustarán a las dimensiones y características exigidas por la legislación sectorial que les sea de aplicación, y en especial tiene mucha relevancia en infraestructuras públicas o privadas destinadas a comunicaciones terrestres o aéreas, o la producción transformación y almacenamiento de energía o gas, o infraestructuras hidráulicas.

9.2 PLANES DE SINGULAR INTERES

Una vez analizados los PSI pasamos al análisis de los PLSI, como instrumento superador de la problemática de la indefinición de proyectos en la ordenación y urbanización de extensas áreas de suelo con el fin de crear reservas destinadas a satisfacer los objetivos establecidos en las políticas públicas del Gobierno Regional.

Los PLSI tienen por objeto conforme se establece en el Art 18.bis.1 del TRLOTAU²⁹⁹ la ordenación urbanística y la transformación del suelo en actuaciones de

²⁹⁹ En el Antecedente Primero del Dictamen N° 55/2010 de 5 de mayo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, expediente relativo a proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la

iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del municipio o municipios en los que se asienten y pueden referirse a actuaciones de uso global residencial, terciario, industrial o dotacional.

En este sentido³⁰⁰ el Consejo Consultivo en su Dictamen N° 232/2008 estipula en la misma línea que posteriormente analizamos las determinaciones de los PSI en cuanto a la utilidad pública y el interés social que “*en la definición de los planes de singular interés, conceptos indeterminados tales como “relevante interés social o económico” “importancia” o “especiales características”, cuya ambigüedad y determinación debería ser acotada en la medida de lo posible, puesto que abocan a una discrecionalidad cuya amplitud contrasta con la parquedad con la que se contempla la garantía de la autonomía municipal*”.

El primer dato de análisis y donde reside la diferencia fundamental con los PSI, hace referencia a que se trata de una actuación que conlleva ordenación urbanística y transformación del suelo sin hacer referencia a proyectos constructivos sobre el mismo, por lo tanto se trata de una actuación urbanizadora y no de un mero Plan de ordenación como se han cuestionado algunos autores por estar encuadrado dentro del Capítulo II referido a los planes e instrumentos supramunicipales, y tras la definición de los POT en el Art 18.

La diferencia sustancial entre dicha figura y el PSI, es que los PLSI debido a su potencial de tramitación, no haciéndose necesario incorporar los proyectos de ejecución de las edificaciones posteriores, se ha vedado a la iniciativa pública tal y como señala el Art. 18 bis y en el caso de los PSI pueden ser promovidas tanto por la iniciativa pública como privada, eso sí en este último caso debiendo tramitar la correspondiente declaración de Interés regional.

Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha se establece como objetivo “*la sistematización de la norma, eliminando faltas de concordancia y actualización de remisiones, pero manteniendo la actual sistemática, a cuyo efecto se mantiene la denominación del Art 18 bis*”.

³⁰⁰ Dictamen del Consejo Consultivo N° 232/2008 de 5 de Noviembre sobre Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y suelo por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de Diciembre en el que se estipulo en su Consideración V apartado 17.

De nuevo aquí la polémica está servida, porque los más críticos con este instrumento³⁰¹ argumentan que se trata de un instrumento urbanístico que interviene sobre el territorio más que ordenándolo, al reflejar un contenido similar al de un programa de actuación urbanizadora cualificado por la importancia supramunicipal del mismo y esa mezcla de ordenación del territorio y urbanística de competencia de la CCAA, representa un atentado a la cultura urbanística asentada hace más de medio siglo en este país, y lo que es más grave a la autonomía municipal³⁰².

Como posteriormente desarrollaremos al efectuar el análisis del interés social o económico que trascienda las fronteras municipales veremos, pues he aquí donde está la clave de esta figura urbanizadora cualificada, que estos instrumentos previstos en otras CCAA son perfectamente compatibles con la autonomía municipal, sin que se vulnere las competencias establecidas a los municipios sobre la base del Art. 25.2.d) de la ley de bases de régimen local, si máxime el EA otorga a las CCAA competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y además la Ley de bases de régimen local limita las mismas en los términos que establezca la legislación del estado y las CCAA, por supuesto sin que suponga como se ha analizado el vacío de las competencias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina.

La segunda característica a analizar es que al establecer el Art 18.bis.1 actuaciones de iniciativa pública, y no estar desarrolladlo por ningún otro Art. ni especificado si son referentes a la administración local o la administración regional y a sus respectivos sectores públicos, se entiende manera expansiva a toda la administración general entidades de derecho público, y sector público, para satisfacer cualquier fin establecido dentro de su ámbito competencial.

Asimismo al establecer que deben ser actuaciones con relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda por la magnitud o importancia tanto física como socio-económica los límites del municipio o municipios en los que se

³⁰¹ Veganzones Caballero, R., y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, Pág. 444.

³⁰² López Abarca, A, “*Los Planes de Singular Interés*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pág. 2846

asienten, parece como establece López Abarca³⁰³ *“una redundancia el exigir de un lado que la actuación tenga relevante interés social o económico en el ámbito regional y de otro que trascienda por su magnitud El límite de los municipios en los que se asienta, dado que lo primero lleva necesariamente a lo segundo”*. Si bien es cierto que se remarcó por parte del legislador para que las fronteras físicas entre municipios no fuesen el punto que determinase el interés social de la actuación sino que se determinase por el espacio de relaciones socioeconómico.

Pueden abarcar terrenos situados en uno o varios términos municipales, desarrollarse en cualquier clase de suelo y referirse a actuaciones de uso global, residencial, terciario, industrial o dotacional y conllevando su aprobación definitiva al igual que en el PSI la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a los que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión según proceda³⁰⁴. Es decir pasa posteriormente la ordenación en ellas establecida a incluirse dentro del Plan General vía revisión o modificación puntual, sin que esto suponga la reconfiguración del modelo de ciudad porque prima el interés social y económico de la actuación que trasciende las barreras municipales y solo hasta ahí es donde la competencia de la CCAA, puede incidir.

El ejemplo más crítico establecido por la doctrina más municipalista ha sido el de actuaciones urbanizadoras de suelo residencial para la posterior ejecución de vivienda protegida, señalándose como una función inherente a la autonomía municipal el determinar la clase de suelo donde debe asentarse este desarrollo que configura ciudad, pero por otro lado conviene reseñar y hacer ver que si se trata de una actuación que abastecerá de vivienda protegida no solo a los inscritos en el registro de demandantes del término

³⁰³ López Abarca, A, *“Los Planes de Singular Interés”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pág. 2847

³⁰⁴ Dicho párrafo fue incluido a tenor del Dictamen del Consejo Consultivo Nº 232/2008 de 5 de Noviembre sobre Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y suelo por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de Diciembre en el que se estipuló en su Consideración IV apartado 3 que *“Este Consejo no puede validar la expresión supone la correspondiente innovación del planeamiento municipal, por la inseguridad jurídica que acarrea para la autonomía municipal garantizada en el Art 149 de la CE, máxime ni siquiera cuando no ha contado con las manifestaciones que al respecto pudieran hacerse a través del Consejo Regional de Municipios. Al menos la autoridad consultante debiera modificar el texto del anteproyecto en línea a lo ya establecido para los Proyectos de Singular Interés”*.

municipal afectado sino que da cabida a los inscritos en el registro de demandantes de otros municipios donde existe una demanda real de la misma, podrá categorizarse como de interés socio-económico que trasciende el ámbito municipal, y dando entrada a la política de vivienda ejecutada por los Gobiernos Regionales.

A ello conviene añadir para que el planeamiento territorial no suponga una desvirtualidad del planeamiento general municipal que conforme establece el Art 4 del TRLOTAU cuando dispone los criterios de actuación pública territorial deberá respetar el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, garantizando la diversidad y complementariedad de estas, impidiendo el excesivo uso de unas sobre otras y asegurando el óptimo aprovechamiento del suelo y la suficiente dotación e implantación de infraestructuras y servicio, para garantizar a todos la armonización de requerimientos que promuevan el desarrollo económico y social, la promoción de la cohesión y la garantía de la solidaridad regional, intermunicipal y municipal.

Hasta la fecha no se ha procedido ni a la promoción formal ni a la aprobación definitiva de ningún PLSI. Algunos esbozos ha habido pro parte del Ayuntamiento de Sonseca para la creación de suelo industrial de llevar a cabo un Plan de Singular Interés, que posteriormente no fue tramitado y en la misma línea de creación de suelo industrial se pretendía promover por el Ayuntamiento de Villacañas a través de su empresa municipal de suelo, dicho instrumento pero sin que hasta el momento haya visto la luz ninguno de ellos.

10 DETERMINACIONES.

Se procederá en este apartado a efectuar el análisis de las determinaciones que deben contener las dos figuras analizadas de planeamiento supramunicipal de ámbito regional que conlleven una inmediata ejecución.

10.1 PROYECTO DE SINGULAR INTERES

Las determinaciones que debe conllevar todo PSI se encuentran reguladas en el Art. 20 del TRLOTAU y en el Art. 15 del Reglamento de Planeamiento con la finalidad de llevar a cabo los distintos objetos que se acaban de reseñar, y que quedaran comprendidas dentro de la documentación expresiva del 16.1 del RP.

10.1.1 JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS Y FUNDAMENTACIÓN EN SU CASO DE LA UTILIDAD PÚBLICA O EL INTERÉS SOCIAL.

El Art. 20.1. a) del TRLOTAU establece que debe contener la justificación de su interés y relevancia social o económica en el ámbito regional a lo que añade el Art 15.1.a) del RP mediante la clara identificación de su objeto y adecuación y respeto a los criterios y fines de la actuación pública con respecto al territorio. Asimismo el Art 20.1.b) del TRLOTAU y el Art 15.1.b) del RP, establecen la fundamentación según proceda, de la utilidad pública o del interés social de su objeto.

Esta primera determinación contiene a mi juicio, tres de los parámetros más importantes que todo PSI debe contener y justificar de una manera muy precisa. Esto es la alusión que se hace al objeto y la justificación de la utilidad pública y el interés social.

En cuanto al objeto a pesar de que se ha hecho referencia en líneas anteriores es importante reseñar que debe ser cualquiera de los contenidos establecidos en el Art. 19.2 del TRLOTAU y enmarcase dentro de la competencias de la Junta de Castilla- La Mancha con el fin estricto de ejecutar las directrices y políticas públicas del Gobierno regional, sin que suponga un vacío de competencias a las entidades locales. La transcendencia de la proyección del objeto con ese relevante interés social o económico que aunque físicamente esta sito en uno o varios términos municipales desde el punto de vista de la realidad practica afecta a la cohesión social, territorial y económica del territorio de Castilla- La Mancha superando los límites de la realidad física donde se asientan.

El segundo término es el que hace referencia a la “utilidad pública”. Ésta se conecta con las necesidades que justifican una expropiación cuyo beneficiario es directa o indirectamente un ente público, mientras que el “interés social” se refiere a cualquier tipo de situación que revela una necesidad colectiva prevalente a la del mantenimiento de la propiedad en manos de su titular.

La RAE define el vocablo utilidad como el provecho, conveniencia, interés o fruto que se saca de algo y como pública en dos acepciones se establece que es la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a *privado* o lo perteneciente o relativo a todo el pueblo. Por tanto utilidad pública en una primera aproximación puede definirse como el provecho o la conveniencia de efectuar algo en aras al bien común de

todo el pueblo. De esta primera aproximación ya se vislumbra un interés supraindividual ínsito en el propio concepto.

Asimismo adelantamos aunque posteriormente se analizará de forma más detenida como se define por la RAE el interés, haciendo alusión al valor de algo, el provecho, la utilidad o la ganancia y como social perteneciente o relativo a la sociedad o a las agrupaciones naturales o pactadas de personas, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida. Por tanto se refiere al valor común.

El Tribunal Supremo en una reiterada jurisprudencia³⁰⁵ expone que los vocablos utilidad pública e interés³⁰⁶ presentan unos contornos semánticos ciertamente de difícil o más bien de imposible distinción, como igual sucede con las palabras social o público asociadas a las antedichas, ya que lo social es aquello que afecta a la sociedad o a un núcleo significativo de la misma, ya sea en el ámbito local o municipal o en el provincial, estatal o regional, mientras que lo público es el antónimo a lo privado o lo que trasciende de lo individual o singular para referirse también a un conjunto significativo de individuos dentro de una determinada organización política.

De hecho el Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha³⁰⁷ establecía que “ *es preciso señalar con rigor en el texto el sentido y límites de la regulación contenida en cada uno de sus apartados, lo que aconseja evitar las imprecisiones que derivan del empleo de conceptos jurídicos indeterminados y de términos y expresiones que por su inconcreción puedan plantear dudas en el momento de su aplicación... la mención de actuaciones de “relevante” interés social o económico, contenida en el Art 2 apartado 1, referente la modificación del Art 19*”.

³⁰⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Diciembre de 1996, en el que se estudia la polémica entre la similitud o diferencia de conceptos utilidad pública e interés social.

³⁰⁶ En este sentido el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha N° 163/2004 de 22 de Diciembre sobre el Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha en su Consideración VIII establece que “*En el Art 20.1.a) debería completarse añadiendo que tipo de “interés” ha de justificarse en las determinaciones de los Proyectos de Singular interés*”.

³⁰⁷ Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha N° 135/2002 de 20 de Noviembre sobre Anteproyecto de Ley de Actualización de la Ley 2/1998, de 4 de Junio de Ordenación del territorio y la actividad urbanística, Consideración V, apartado II.

Igualmente, la Sentencia de la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 23 de diciembre de 1996³⁰⁸, señalaba que:

“Un problema previo radica en dilucidar si existe un contenido significativo diferente o por el contrario se da esencial similitud entre los conceptos de "utilidad pública" e "interés social", el artículo 85 enlaza ambas expresiones con la vocal "o" que según el diccionario de la real academia española de la lengua, tanto puede ser una conjunción disyuntiva que denota diferencia, separación o alternativa como también referirse a una idea de equivalencia significativa, similar a la cláusulas "o sea", "o lo que es lo mismo. Desde un punto de vista semántico, el fonema "interés" alude a una idea de provecho, utilidad, o ganancia tanto en el orden moral como material y el término "utilidad", también tiene una connotación significativa de ideas de provecho, conveniencia, fruto o interés, es decir, una referencia a lo que puede servir y aprovechar en algún sentido. vemos pues, que los vocablos utilidad e interés presentan unos contornos semánticos ciertamente de difícil o más bien imposible distinción, como igual sucede con las palabras "social" o "público" asociadas a las antedichas, ya que lo social es aquello que afecta a la sociedad o a un núcleo significativo de la misma, ya sea en el ámbito local o municipal o en el provincial, regional o estatal, mientras que lo "público" es lo contrario a lo privado o lo que trasciende de lo individual o singular para referirse también a un conjunto significativo de individuos dentro de una determinada organización política. En consecuencia de lo expuesto, constituye el parecer de esta sala, que las expresiones utilidad pública e interés social contenidas en el citado artículo 85 de la ley del suelo de 1976 tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida en el indicado precepto”.

Es interesante traer a colación la interpretación que de estos denominados “conceptos jurídicos indeterminados” ha hecho el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, a través de sus dictámenes, haciéndonos eco en este caso del de fecha 21 de julio de 2004, que al respecto establece: “este par de términos, utilidad pública e interés social, son conceptos jurídicos indeterminados,(...)si bien la indagación de la concurrencia de la “utilidad pública” y el “interés social” debe hacerse, individualizadamente, caso por caso,

³⁰⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 7506/1996 en recurso 9229/1991, de 23 de Diciembre, F.J. III.

la primera es quizá de una más fácil concreción, pues normalmente el sujeto que realiza tal actividad es de carácter público, existe norma concreta que así la califica y, para que concurra, se requiere su declaración expresa, bien sea esta “ex lege” o por el órgano administrativo que tenga competencia para ello, por tanto, la instalación que nos ocupa, una vez aprobado definitivamente el plan que la posibilita, tiene la consideración de “utilidad pública. (...)”

El otro concepto jurídico indeterminado recogido en el artículo de la LOTAU que se analiza, el interés social, de más difícil concreción, pues, como nos tiene dicho la jurisprudencia que se ha ocupado de él con frecuencia como “causa expropiando” o como condición que deben reunir las obras o instalaciones para poder ubicar en suelo rústico, las actividades de esta clase pueden realizarse tanto por las personas públicas como por las privadas, y no es necesario que ninguna norma o declaración formal previa las califique como tales.

La RAE define como interés un provecho, una utilidad o ganancia, es decir una acepción muy similar a la contemplada anteriormente para el vocablo utilidad, y por social lo relativo o perteneciente a la sociedad, por tanto en una acepción que como hemos visto ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, es muy cercana a lo establecido para utilidad pública, pudiéndose definir como el provecho o ganancia perteneciente a la comunidad y por tanto superadora de la esfera individual.

La doctrina³⁰⁹ ha establecido que el concepto de “interés social” utilizado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo 1992 *“permite destinar los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo a cualquier actuación que tenga por objeto la consecución de necesidades colectivas; que, por interés social a efectos expropiatorios, habrá que entender cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario distinto de la utilidad pública”*, por ejemplo: para la construcción de viviendas de protección oficial, o para facilitar la instalación de industrias; y que la expresión resulta lo bastante amplia para encajar, motivándola, cualquier actuación razonable encaminada a la satisfacción de

³⁰⁹ Escribano Zafra, Jose Miguel, “La mención, otros usos de interés social del artículo 280.1 de la vigente ley del suelo”, revista andaluza de administración pública, número 31, julio-agosto-septiembre de 1997, páginas 91 y siguientes

necesidades sociales y colectivas cuales pueden ser las dotaciones privadas (educativas, sanitarias, deportivas, etc.) e incluso determinados usos lucrativos de importante incidencia social (reindustrialización, reconversión, turística, etc.).

En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986³¹⁰ respectivamente han remarcado que: *“con ello no se está aludiendo a la presentación formal de documentos que directamente acrediten dichos extremos: se trata de conceptos jurídicos indeterminados, con su halo de dificultad y por tanto con un margen de apreciación lo que excluye una directa probanza. Únicamente podrán aportarse datos de hecho que constituyan la base de una posterior valoración....La existencia del interés social no se limita por norma alguna al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y que éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; por otro lado, el interés social no es identificable exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter. En tal sentido puede afirmarse que es de interés social el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística, el incremento de los puestos de trabajo, etc. Esta doctrina permite concluir que, dado que el hipermercado litigioso va a producir los beneficios mencionados, su construcción puede calificarse como de interés social”*. De este modo cabe reseñar asimismo la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Enero de 1989³¹¹ que establece *“La incidencia de un interés social o utilidad pública que amparan las edificaciones e instalaciones en suelo no urbanizable exigen que el uso del suelo solicitado trascienda y afecte a una comunidad determinada o sectores de la misma sin exclusión, o, en su caso, a un grupo delimitado de personas que ejerzan una actividad que se halle calificada como de interés público o social, aunque se restrinja a un número limitado de usuarios, como puede ser una instalación deportiva reconocida en la Ley, supuesto que no concurre en el supuesto contemplado en este recurso, toda vez que las obras e instalaciones objeto del proyecto comportan la división del terreno en cuotas de participación ofrecidas en venta con la finalidad de usar de unos módulos edificadas cocinas y aseos e instalaciones deportivas y zonas verdes que implican un uso del suelo*

³¹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 6862/1986 de 9 de Diciembre, F.J. III y F.J IV.

³¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo 13302/1989 de 23 de enero, F.J.II.

ajeno a la naturaleza de un camping de uso público; y no incluyen ninguna actividad de carácter recreativo, deportivo, cultural o de otra naturaleza, sino la de servir para el aprovechamiento de un terreno, y permanente uso del mismo por unas personas determinadas; que, con la división material de las cuotas indivisas de 325 metros, objeto de venta, pueden dar lugar a la formación de un núcleo residencial como habitáculo humano; y en cualquier caso a un disfrute no temporal que no es conforme con la naturaleza de los camping como zonas de acampada que contienen servicios comunitarios más o menos complejos; por lo cual débase, de conformidad con lo expuesto en la sentencia recurrida, afirmar que el proyecto sometido a la Comisión de Urbanismo de Valladolid no puede calificarse de interés público o social según lo dispuesto en el art. 85 de la Ley del Suelo”. Por tanto a la vista de lo expuesto, al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados revisables en vía jurisdiccional, debe atenderse al caso concreto para ir definiendo la inclusión en el supuesto de utilidad pública e interés social de la actuación, con el fin de no enmascarar bajo estos dos conceptos sustracciones de actuaciones que deben conllevar una ejecución ordinaria.

En consecuencia de lo expuesto las expresiones utilidad pública e interés social tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida. Ahora bien, en razón del carácter restrictivo que ha de dotarse a la interpretación de estos términos, hemos de precisar que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro esta suponen un a mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general, debiendo de ser la clave la afección de los mismos a la Comunidad, generando un provecho para la misma superador en el caso de los PSI y PLSI de las fronteras del municipio donde se asienten.

En este sentido es de reseñar lo establecido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha en Sentencia contra la aprobación definitiva del PSI Parque Industrial

y Tecnológico de Illescas³¹² en la que se establecía que *“Sin que pueda primar en el ámbito de interés privatístico de la parte actora, frente al interés social o público que representa el proyecto; y más cuando los derechos expectantes a efectos urbanísticos de los actores, en ningún caso habían sido patrimonializados, quedando apoyada por la forma de gestión la ejecución de las actuaciones urbanizadoras propias de la Expropiación forzosa”*.

De hecho en este mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo³¹³ en casación contra el PSI Parque Industrial y Tecnológico de Illescas establece *“Dado que el restrictivo significado que se confiere por los recurrentes al denominado interés social no es compartido por nosotros ni lo ha sido en las sentencias por ellos citadas de esta misma sala y de esta misma sección y aludiendo al Fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida en la que se establece Desde estos presupuestos no existe apoyo alguno para cuestionar la base fundamentadora en la que se apoya la aprobación del PSI; que conforma un instrumento urbanístico superior, que permite innovar el planeamiento municipal, en función de una teleología específica supra.-municipal, de alcance claramente regional, perfectamente en el proyecto aprobado (obra en el expediente administrativo), que define como objeto del mismo las instalaciones y edificaciones , así como las obras complementarias de urbanización y régimen jurídico de los terrenos del futuro parque industrial y tecnológico de Illescas, destinado a actividades industriales, así como a actividades de investigación ; desarrollo e innovación de nuevas tecnologías; justificando el interés social y económico de carácter regional; dando cabida a empresas de nivel local, autonómico y regional....”*.

El concepto pues de utilidad pública no puede ser considerado tan solo en abstracto sino en su aplicación pormenorizada al caso concreto sin olvidar como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de Junio de 1992³¹⁴ *“la instalación industrial que se pretende edificar no responde a un "interés social" acreditado y lo suficientemente cualificado para estimar que concurra el supuesto excepcional de los citados arts. 85.2 y*

³¹² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 294/2012 en recurso 965/2008 de 28 de Mayo, F.J.IV.

³¹³ Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 de 3 de Febrero de 2015 contra el PSI para la construcción de un Parque Industrial y Tecnológico en Illescas, F.D.II y III

³¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 18642/1992 de 24 de Junio, F.J. I y II.

86.1, *máxime cuando las construcciones requeridas por la piscifactoría en cuestión afectarían gravemente al medio ambiente del entorno y supondrían un serio ataque a la belleza paisajística del agreste paraje en que se intenta ubicar aquélla...asimismo ha de ponerse de relieve que, en cualquier caso, no debe confundirse el interés general de los ciudadanos con el meramente económico y particular de la Empresa solicitante de la autorización, única que mantiene la presente apelación, al haber desistido la Generalidad de Cataluña aquietándose de la que también entabló en su día*". Es decir, lo que es clave es que esa utilidad pública que se predica de los PSI o el PLSI supere el interés o provecho individual, recayendo los frutos en la Comunidad o ciudadanía.

Dichos conceptos se encuadran dentro de los conceptos jurídicos indeterminados en cuyo campo cabe incluirlos, en donde la norma no delega decisión discrecional alguna en el órgano administrativo encargado de su aplicación, de esta manera el Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha en Sentencia de 17 de Julio del 2000³¹⁵ establece que *"Sobre la base de dichos requisitos, la Sala reputa que el único que de forma esencial, nuclear y definitivo ha de ser objeto de control judicial, dada la trabazón lógica de los argumentos esgrimidos por las partes, es la concurrencia del primero, es decir, si queda acreditada la existencia del "interés social" o "la utilidad pública" que exige la norma para que se dé el supuesto excepcionado del uso constructivo. Tales conceptos remiten a técnica de los conceptos normativos indeterminados en cuyo campo cabe incluirlos, en donde la norma no delega decisión discrecional alguna en el órgano administrativo encargado de su aplicación, por el contrario tales conceptos se han de integrar por un juicio de adecuación que ha de conducir a la solución querida por la norma; luego el juicio no es volitivo o/y libertad (propio de las opciones discrecionales, que posibilitan la elección entre varias soluciones jurídicamente iguales y, por tanto, justas conforme a Derecho), sino cognoscitivo o intelectual, que obliga a una estimación o comprobación de aquéllas circunstancias o datos que permiten confirmar o no la existencia del interés público o la utilidad pública en este caso, por ello su aplicación es un proceso reglado o vinculante para la Administración, plenamente controlable y sustituible en sede de control*

³¹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-la Mancha 732/2000 en recurso 1784/ 1997 de 17 de julio, F.J. II.

jurisdiccional, si bien dificultado por la propia estructura interna de dichos conceptos, con zonas de determinación dudosa o imprecisa”.

En la misma línea la Sentencia del Supremo de fecha de 16 de Diciembre de 1997³¹⁶, en la que se establece que *“Según la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1990, número 17/1990, «como ya se dijera en la STC 37/1987, de 26 de marzo (fundamento jurídico 6.º), "salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social: propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari," de manera que "no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropriandi son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales"... De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir." Los argumentos que introduce la parte recurrente se encaminan preferentemente a tratar de demostrar con argumentos de orden genérico que los centros recreativos redundarán en beneficio de entidades privadas, pero no son suficientes para introducir dudas razonables sobre la no arbitrariedad del legislador al considerar que la implantación de centros recreativos de determinadas características lleva consigo efectos sociales beneficiosos de interés general para el país. Sentada así la conclusión de que no es procedente plantear cuestión de inconstitucionalidad alguna sobre la ley de Cataluña sobre centros recreativos, el primer motivo de casación queda desprovisto de todo fundamento”.*

³¹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 5074/1997 en recurso 1207/1993 de 16 de Julio, F.J IV.

Es aquí óbice reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla -La Mancha de 27 de Junio de 2003³¹⁷ sobre el recurso presentado contra el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de febrero de 2000 por el que se aprobó definitivamente el PSI Campo de Golf Castilla- La Mancha, en el término municipal de Albacete, por la falta de la fundamentación de la utilidad pública o el interés social, si bien no ha dejado de ser un tema controvertido, cuándo máxime se requiere ser socio para el acceso al mismo y por ende no es de disfrute público de todos los ciudadanos, en la que se establece "*Dichos informes y estudios, como la misma solicitud, justificarían "per se" y en este caso, el singular interés social que supone la aprobación del Proyecto, pues como ha declarado la Sala tercera del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de Junio de 1.995 (A. 4937), "que aunque existe una jurisprudencia muy consolidada de la misma Sala respecto de la declaración de interés social o utilidad pública, cuya doctrina recuerda que no se trata de una potestad discrecional de la Administración, sino que consiste en la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, para cuya aplicación no juega la voluntad del aplicador y si el juicio de comprensión de unas circunstancias reales en ellos; lo cierto es que el ejercicio de la potestad autorizatoria en modo alguno puede ser restrictiva pese a la excepcionalidad de los supuestos de su ejercicio; y siendo extremo indiscutible que un campo de golf con sus instalaciones complementarias y club social... necesariamente ha de ser emplazado en el medio rural o suelo no urbanizable, siquiera pudiera serlo también en suelo urbanizable, cuando éste se hubiera destinado a tal efecto, y que el mismo y tales instalaciones y club responden a una demanda en la que late más que suficiente el interés social y la utilidad pública, cual es la disposición de medios donde practicar un deporte, deporte que como a todos erige la Ley del Deporte de 15 de Octubre de 1.990, en su artículo 1, en factor fundamental de la formación y desarrollo integral de la personalidad y manifestación cultural, objeto de fomento y tutela por los poderes públicos del Estado, fomento que igualmente dispone el art. 43 de la Constitución."*

Y continúa diciendo la propia Sentencia del TSJ de Castilla- La Mancha en su F.J. III "*Esta doctrina nihilizaría en el presente recurso y supuesto la causa impugnatoria*

³¹⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 2402/2003 en recurso 184/2000 de 27 de Junio, F.J. III.

esgrimida (se ha de significar el público y manifiesto déficit de esta Comunidad en estas instalaciones necesarias en el desarrollo turístico y deportivo de la misma)”.

Para Moreno Grau³¹⁸ el concepto de interés supramunicipal al centrarse en los conceptos jurídicos indeterminados se encuentra determinado por la zona de certeza, la zona de certeza negativa y el halo del concepto. De esta forma define “*la zona de certeza se sitúa en aquellas actuaciones que vayan a desarrollarse en el territorio de más de un municipio o asentándose en uno solo requieran el despliegue de infraestructuras físicas en el término municipal de diferentes municipios*. Por ejemplo en Castilla -La Mancha el PSI del Hospital Provincial de Cuenca en el Terminillo, el PSI del Aeropuerto de Ciudad Real, el PSI de la implementación de plantas fotovoltaicas etc. *Dentro de la zona de certeza negativa los ejemplos son fáciles de imaginar en los ámbitos del planeamiento de desarrollo, gestión y disciplina. Las dificultades se encuentran dentro del área difusa del halo del concepto. Especialmente en relación con las actuaciones de planeamiento que ordinariamente, serían iniciadas por el municipio y tendrían finalidad de creación de suelo residencial, industrial o terciario, resolviéndose en función de las circunstancias caso a caso*”. Por ejemplo se podría encuadrar el PSI del Barrio Avanzado y el del Fuerte de San Francisco en materia residencial o el PSI del Parque Tecnológico de Illescas y el Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete.

Algunas Comunidades Autónomas han optado para intentar clarificar y objetivizar la ambigüedad de estos conceptos de intentar dar unas pautas algo más claras antes de emitir la respectiva declaración de interés regional o análogo en cada una de las CCAA, de lo que consideran como interés social.

De este modo en Murcia, el Art 3 de la Ley13/2015 de 30 de Marzo de Ordenación territorial y urbanística define las actuaciones de interés regional como aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de

³¹⁸ Moreno Grau, J, “*Ordenación del Territorio y Autonomía municipal*”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 6.

vida y, en general, las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio. Si bien no deja de ser ambigua es algo más clarificador que lo establecido de manera genérica en el Art 19.1 del TRLOTAU

En la misma línea Ley 35/2002 de 20 de Diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece que corresponde al Gobierno de Navarra declarar, a los efectos de lo previsto en esta Ley Foral, un Plan o Proyecto Sectorial como de Incidencia Supramunicipal, para lo cual deberá motivar y justificar en el expediente:

- a) Que las actuaciones o infraestructuras previstas afectan a la ordenación del territorio en un ámbito supramunicipal y que o bien poseen una función vertebradora y estructurante del territorio; sirven para desarrollar, implantar o ejecutar políticas sectoriales del Gobierno de Navarra, de las entidades locales o del Estado en la Comunidad Foral; o corresponden a determinaciones previstas en legislación foral sectorial.
- b) Que tal declaración es necesaria para garantizar la adecuada inserción en el territorio de las actuaciones, infraestructuras, dotaciones e instalaciones que constituyen su objeto, su conexión con las redes y servicios correspondientes sin menoscabo de la funcionalidad de los existentes, su adaptación al entorno en el que se emplacen y su articulación con las determinaciones del planeamiento urbanístico y territorial vigente, o su justificación en planes o programas públicos aprobados por las administraciones competentes, o en determinaciones de legislación foral sectorial.
- c) Que previamente a la aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal del proyecto o plan sectorial por parte del Gobierno de Navarra, el mismo haya sido sometido a un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un Plan de Participación pública.

Es decir, debe motivarse en todo caso, al igual que en el resto de las CCAA que se determina como interés o utilidad pública regional pero dando unas bases de como efectuarlo y la finalidad que se pretende conseguir con el mismo.

10.1.2 LOCALIZACIÓN DE LAS OBRAS A REALIZAR Y DELIMITACIÓN DE ÁMBITO Y TERRENOS AFECTADOS.

El Art. 20.1.c) del TRLOTAU y el Art. 15.1.c) del RP, establecen que debe contener la realización de las obras a realizar, con la delimitación de su ámbito y de los terrenos en él comprendidos, comprensiva del término o términos municipales que en él se sitúen y de sus características tanto, físicas, incluyendo topografía, geología y vegetación, como jurídicas relativas a la estructura de la propiedad y los usos y aprovechamientos existentes.

A este respecto solo añadir que solo tenemos en Castilla- La Mancha un PSI que abarque físicamente más de un término municipal, como es el del Aeropuerto de Ciudad Real, que abarcaba los términos de Ciudad Real, Ballesteros de Calatrava y Villar del Pozo.

Por otro lado recordar que ya era de obligado cumplimiento, al tramitar un PSI que se plasmara en Planos la localización de los terrenos objeto de los Proyectos. Pues bien, esta obligatoriedad de acompañar gráficamente a la descripción literal de los terrenos que se imponía en los PSI ha servido de base para que la Ley 2/2009 de medidas urgentes exija en su Art. 120.4³¹⁹ que en toda tramitación de un Programa de Actuación Urbanizadora se exprese no solo descriptivamente sino gráficamente la ubicación o ámbito de actuación de dichos instrumentos urbanísticos, con el fin de que el acceso a dicha información sea lo más equitativo posible a todo el mundo sin que se vulnere a sí el principio de publicidad y libre concurrencia.

Además junto con la descripción del ámbito se debe incluir un listado de titulares registrales, o en su defecto catastrales. El hecho de la introducción de los titulares registrales a través de la reforma operada por la 2/2009, se debe a que este es el único registro que tienen eficacia erga omnes, frente a terceros³²⁰.

³¹⁹ El Art. 120.4 establece que en la tramitación del PAU a la información pública se anuncia mediante edicto publicado en el DOCM y posterior o simultáneamente en uno de los periódicos de mayor difusión. En dichos edictos se identifica al promotor de la actuación y de determina gráfica y descriptivamente el ámbito de la actuación, advirtiendo la posibilidad de formular alegaciones, y siendo además preceptiva la notificación formal e individual a los titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora.

³²⁰ En línea distinta y altamente criticable debido a que la inscripción en el registro de la propiedad tiene eficacia erga omnes frente a tercero, el Dictamen del Consejo Consultivo N° 232/2008 de 5 de Noviembre

De hecho al igual que se prevé para los PAU debería de practicarse nota al margen de cada finca afectada por la actuación indicando el inicio del procedimiento del PSI. A día de hoy en Castilla-La Mancha, se ha procedido en la mayoría de los casos, cuando no se es propietario único de la parcela (Caso PSI del Barrio Avanzado de Toledo, Caso del PSI del Área Dotacional del Terminillo en Cuenca, cedida por la Diputación) a la expropiación como sistema de gestión. Si bien se está favoreciendo como veremos en otras CCAA en la medida de lo posible y cuando sea posible instar la gestión por reparcelación.

Antes de finalizar conviene reseñar la polémica surgida en la ubicación de los terrenos y los suelos industriales, residenciales o dotacionales disponibles en el PGOU de cada municipio que se vaya a encontrar afecto por un proyecto de singular interés, de hecho en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de Febrero de 2015³²¹ contra la resolución del Consejo de Gobierno de 23 de Septiembre de 2008 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas se establece ante la alegación de la recurrente de la existencia de suelo industrial disponible que podría albergar la implantación del parque tecnológico e industrial, la Sala del TSJ y posteriormente el TS lo refrenda establece: *“es obvio que su zonificación o ubicación geográfica, hace que se den los presupuestos jurídicos que el actor supone como vulnerados, sin que ello sea incompatible con la existencia de suelo industrial en el término municipal de Illescas, según las previsiones de su propio planeamiento urbanístico. Ya que según lo argumentado, es la voluntad justificada de crear un núcleo especializado pro el objeto del proyecto, junto con las empresas que las puedan complementar, las que permiten ubicarse en la clase de suelo elegida; con su calificación correspondiente, afectando por ello al urbanismo municipal...”*.

sobre Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y suelo por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de Diciembre en el que se estipuló en su Consideración V apartado 12 establece que *“siendo esta modificación por adición una garantía suplementaria, no contenible en el actualmente vigente TRLOTAU, llama la atención a este Consejo que únicamente se otorgue dicho carácter preceptivo a la notificación que se haya de realizar a los titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora que figuren inscritos en el registro de la propiedad y no también a la que eventualmente pudieran hacerse a otros posibles titulares de derechos que pudieran acreditar u condición de tal por otros medios distintos al registro de la propiedad”*.

10.1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENTIDAD O PERSONA PROMOTORA DEL PROYECTO.

El Art 20.1.d) del TRLOTAU y el Art 15.1.d) del RP establecen que debe contener la administración pública, entidad o persona promotora del proyecto, con precisión, en su caso de todos los datos necesarios para su plena identificación. Añadiendo el RP además que en caso de tratarse de personas jurídicas privadas, la identificación deberá contemplarse con la escritura de constitución o modificación debidamente inscrita en el Registro oficial correspondiente cuando así lo exija la legislación aplicable.

Es clave el determinar dentro del Proyecto, que se trata de gestión directa si alguna de las administraciones promotoras es de índole regional o municipal o alguna de las empresas u organismos dependiente de los mismos, pues en este caso se flexibilizan los tramites como los anteriormente comentados en cuanto a la Declaración de Interés Regional, siendo esta legalmente aplicable solamente a los proyectos de iniciativa privada, aunque en la práctica se efectúe también para los de iniciativa pública.

Esto ha ocurrido en los dos últimos PSI tramitados por gestión directa de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, a través de la Empresa regional de suelo y vivienda de Castilla- La Mancha, como son el Barrio Avanzado de Toledo y el Hospital de Cuenca.

En mi opinión y a pesar de que una parte minoritaria de la doctrina aboga por la posición contraria, el propio encargo si se trata de una empresa u organismo autónomo dependiente de la Junta o la decisión de la administración actuante, ya lleva ínsita esa declaración de Utilidad Pública o Interés Social que el propio Proyecto representa, ya que según el Art. 3 de la Ley 30/1992, las administraciones publicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Añadir además que Aragón, es el máximo exponente en cuanto a regulación de los sujetos promotores de un Plan o Proyecto de Interés General contemplados en la Ley

³²¹ Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012, de 3 de Febrero, A.H III.

8/2014 de 23 de Octubre, de modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, en el que se contemplan que dichos instrumentos podrán ser promovidos conforme se establece en el Art 34 por promoción pública o por promoción privada, incluyéndose como novedad frente a otras legislaciones de otras CCAA que el Gobierno de Aragón podrá reservar la condición definitiva de promotor a un Consorcio de Interés General de Aragón, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada en concurso público. Asimismo quien hubiese ejercido inicialmente la iniciativa privada, siempre que no se le atribuyese la promoción definitiva del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, tendrá derecho, en los términos previstos reglamentariamente, a resarcirse del valor de la actividad técnica y profesional desarrollada incrementado con el correspondiente beneficio empresarial.

Regulándose en Aragón además cómo y en qué plazo debe constituirse el consorcio de interés general entre administraciones públicas, y como debe procederse en caso de colaboraciones público-privadas para el desarrollo de los mismos.

Por último y como se ha señalado al principio, al tratarse de privados, se exige para su identificación, copia de la escritura de constitución o modificación, inscrita en el Registro Mercantil, donde conste el objeto social de la citada mercantil y concuerde con la actuación que se está promoviendo, si en su objeto social no consta la finalidad del proyecto de singular interés que están promoviendo se entenderá que no es una sociedad habilitada para la promoción y ejecución del mismo. Asimismo da una información bastante útil en lo referente a periodos de actividad, fecha de constitución, necesidad de efectuar balances y cuentas de pérdidas y ganancias abreviadas o completas, ligadas posteriormente con las garantías de solvencia que deben presentar.

10.1.4 MEMORIA Y DESCRIPCIÓN DETALLADA.

El Art 20.1.e) del TRLOTAU y el Art 15.1.e) del RP establecen que debe contenerse una memoria justificativa y una descripción detallada de las características técnicas del proyecto o de los proyectos complementarios que lo desarrollan ínsitos en el Proyecto de Singular Interés, agregando el RP el estudio justificativo de la repercusiones sociales o económicas previsibles en su ejecución, todo ello con el fin de garantizar en todo

caso el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que en ellos se consideren realizando cuantas otras sean precisas para la conexión con las redes generales.

Tal y como establece el Art. 16.1 a) del RP es necesario acompañarla de los documentos que tanto por escrito como gráficamente, además de en soporte informático ilustren la actuación a cabo llevada. De esta manera la Memoria informativa y justificativa que deberá especificar el cumplimiento de las siguientes determinaciones anteriormente descritas:

- Descripción del objeto del PSI así como de las actuaciones planteadas.
- Estudio de las características físicas generales de los terrenos afectados por las obras.
- Justificación de la conformidad de la actuación con los principios y fines de la acción pública en relación al territorio.
- Estructura Jurídica de la propiedad de los terrenos.
- Determinaciones de ordenación del territorio y urbanísticas aplicables a los terrenos, conforme a los instrumentos de ordenación del territorio y planes de ordenación urbanísticos vigentes.
- Impacto territorial de la actuación, incidiendo en su caso en la necesidad de reclasificar o/y recalificar la totalidad o parte de los terrenos afectados.

En caso de que la aprobación conlleve la reclasificación y/o recalificación de los terrenos afectados por el mismo, es necesario que se incorporen la formulación de las normas transitorias de la ordenación urbanística en vigor que deban regir hasta la adaptación del planeamiento urbanístico en revisión o modificación puntual del Plan conforme a lo establecido en el Art 16.1.b) del RP. Se trata de un verdadero cuerpo normativo que regirá como disposiciones transitorias y una vez subsumido en el planeamiento general pasará a incorporarse al mismo y decae su eficacia de manera independiente como hasta la fecha, sin que quepa rastro del PSI ejecutado.

Ello unido a los Planos conforme al Art. 16.1.f) del RP y 20.2 del TRLOTAU a escala adecuada para la correcta medición e identificación de sus determinaciones que como mínimo deberán ser los siguientes:

- Plano de información expresivos de las características naturales, físicas y topográficas actuales de los terrenos afectados por el Proyecto, así como de la estructura de la propiedad, y de la clasificación y calificación urbanísticas. De acuerdo con el Planeamiento vigente, incluyendo la red de infraestructuras viarias y demás servicios urbanísticos existentes.

- Planos de ordenación expresivos de la ordenación urbanística propuesta, identificando las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural como de detalle y descriptivos con el grado de desarrollo del objeto suficiente y de todas las obras necesarias para su correcta ejecución. También deberán definirse las obras necesarias para ejecutar la eficaz conexión del proyecto con las redes generales de servicios y las necesarias para mantener la calidad y la operatividad del servicio prestado por la infraestructura existente.

Es sin duda el elemento clave que debe contener todo instrumento de ordenación y gestión, pues la propia motivación contenida en la memoria sobre la actuación a ejecutar, supondrá revertir en seguridad jurídica a las entidades locales afectadas y base sobre todo de motivación en aras a posteriores recursos del porqué de la actuación y su conexión con un desarrollo territorial equilibrado y el subyacente de la utilidad pública y el interés social.

10.1.5 PLAZOS DE INICIO Y TERMINACIÓN DE LAS OBRAS.

Se procederá conforme al Art 20.1.f) del TRLOTAU y Art 15.1.f) del RP a establecer los plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación en su caso de las fases en las que se divida la ejecución.

Es de suma importancia este Artículo porque determina en el análisis económico financiero plurianual para la viabilidad económica del proyecto junto con el mantenimiento de partidas de inversión y gasto directamente aplicables a la ejecución del PSI. Para ello en esa proyección y conforme al escenario de programación de obras definido, se analizarán a través de los estados de flujo de efectivo, el análisis del Cash Flow necesario para la ejecución de la misma en el periodo establecido y en caso de proyectos de singular interés promovidos directamente por la propia administración la aplicación de partidas del presupuesto directamente comprometidas a la ejecución del mismo.

Asimismo determinará el depósito de garantías necesarias y complementarias establecidas en 20.1.1) y el plazo de mantenimiento e las mismas, pudiéndose ir levantando avales, conforme vayan discurriendo las obras tanto de urbanización como de ejecución material del mismo, con el fin de no generara un apalancamiento de intereses excesivo de la empresa promotora, conforme vaya cumpliendo la finalidad del proyecto aprobado.

Asimismo es necesaria para adecuar en el caso de expedientes de expropiación forzosa el procedimiento a los plazos en ella previsto y en casos de sistemas de gestión mediante reparcelación al conocimiento por parte de los propietarios de suelo de cuando se devengarán los primeros deberes de contribución a las cargas derivadas de la actuación.

10.1.6 ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO.

El Art 20.1.g) del TRLOTAU y el Art 15.1.g) del RP establecen que es necesario aportar el estudio económico financiero justificativo de la viabilidad de la actuación, incorporando el RP la frase de con relación al coste total previsto, es decir contemplando el coste de la totalidad de los proyectos edificatorios en él contemplados.

En palabras de Marín Ferreiro y otros³²² *“son más que esenciales con el fin de evitar planeamientos ilusorios que no respondan a posibilidades económicas que aseguren su ejecución, pues el primer dato que garantiza esta ejecución es reflejar en el Plan cual va a ser el coste de la urbanización u obra proyectada y una vez fijado este, cuales son los medios económicos-financieros disponibles para cubrir ese coste y que deberán quedar afectos a la ejecución del mismo”*.

Además deberá indicarse la consignación de partida suficiente en el capítulo de gasto del presupuesto correspondiente al primer año de la ejecución en el caso de promoción pública, así como, en todo caso, de los medios propios y ajenos a disposición de la entidad o persona responsable de dicha ejecución para hacer frente al referido coste.

Es decir se trata de un instrumento para valorar conforme a la programación establecida en el apartado anterior la financiación del mismo, los flujos de caja para poder

³²²Marín Ferreiro, B, Torroglosa Martínez, L, Morell Deltell, M y Jover Armensol, A, “La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio”, Revista de Encuentros Multidisciplinares, Nº 50, Mayo- Agosto 2015, pág. 3.

hacer frente a la inversión y las garantías y avales si fueran necesarias para ejecutar dicha actuación.

Asimismo esta determinación hace referencia posteriormente al establecer el Art 16.1. C) del RP la necesidad de incorporar al proyecto este estudio de viabilidad económico financiera de la actuación.

La no presentación de un estudio económico financiero produce indefensión en los interesados, que carecen de la base indispensable para combatir las apreciaciones financieras del Proyecto necesarias para su puesta en práctica.

Es necesario reseñar en este punto que el Plan Económico Financiero de la actuación es distinto al Informe de Sostenibilidad Económica.

En este caso tiene por finalidad analizar la suficiencia de recursos públicos y privados para garantizar la financiación de todas las infraestructuras y servicios necesarios para la puesta en funcionamiento de los nuevos desarrollo de suelo urbanizable o suelos urbanos no consolidados que modifiquen sustancialmente la ordenación estructural, sin merma de la calidad urbana, mientras que los informes de sostenibilidad económica, en adelante ISE, además de lo anterior, tiene una perspectiva temporal superior, pues plantea un análisis que trasciende de la propia fase de la ejecución de la actuación urbanizadora y se ocupa del coste público (CAPEX) que comporta el mantenimiento y conservación de las dotaciones públicas, infraestructuras y servicios constituyentes de las nuevas áreas una vez urbanizadas y recepcionadas por la propia administración pública (OPEX).

Tiene carácter esencial el estudio económico financiero justificativo de la actuación, con el fin de probar la viabilidad económica de la realización efectiva, aunque se ha devaluado o flexibilizado su relevancia. Asimismo es un documento vivo, con carácter provisional y relativo, que se adecuará en la ejecución a las necesidades sobrevenidas que aparezcan, pues forma parte de un todo integrado y dinámico de ejecución de planeamiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Noviembre de 2003³²³ establece que *"Esta nuestra jurisprudencia ha declarado que "en cuando a la justificación de la existencia de medios necesarios para llevar a efecto la ejecución y a la adopción de las*

³²³ Sentencia del Tribunal Supremo 7129/2003, en recurso 5663/2000 de 13 de Noviembre, F.J. IV.

medidas precisas para garantizar la defensa de los intereses de la población afectada, además de referirse también a Planes de Reforma Interior únicamente, tampoco fue desconocida, sin que pueda tacharse al estudio económico financiero en que se contiene de abstracto, ya que como dijimos en nuestra Sentencia de 19 de Febrero de 1992, la importancia del estudio económico financiero aparece devaluada, y así de los artículos 9.2.e) y 10.2.a) de la Ley de 12 de mayo de 1956, por los que, respectivamente, se disponía la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población, y de una memoria en los Planes Parciales justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico- financieros disponibles y que deberían quedar afectos a la ejecución del Plan, con base en los cuales se había elaborado una doctrina jurisprudencial exigente en la materia, se pasó a una mayor discrecionalidad administrativo en la Ley Refundida de 9 de abril de 1976, artículos 12.2.1.h) y 2.e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, al exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquéllos y en suelo urbanizable programado en éstos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico financiero, y en los artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento, desarrollando aquéllos y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo disponer tan sólo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia tales ponderaciones entre criterio de planeamiento y reales disponibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico financieros disponibles a la ejecución del Plan, lo que es trasladable a los Planes Especiales por ser aplicables a éstos las disposiciones relativas a aquéllos conforme al artículo 23.2 del Texto Refundido de 1976 y a los artículos 77.2.g) y 3 y 85.1 del referido Reglamento" (Sentencia de 26 de Julio de 1993). Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal Supremo nunca ha afirmado --- pese a la devaluación que proclama de la importancia del Estudio Económico Financiero-- - que se pueda prescindir completamente de ese documento, (como parecen decir los recurrentes en casación) sino sólo que no es necesario que en el mismo "consten cantidades concretas de ingresos y gastos sino que es suficiente con que se indiquen las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la

previsión lógica y 3 ponderada que garantice la real posibilidad de su realización" (Sentencia de 23 de Enero de 1995 y 6 de Junio de 1995)". En el presente caso no existe ningún Estudio Económico Financiero, de forma que se infringen aquellos preceptos y esta jurisprudencia".

En lo que se refiere a la anulación del Proyecto, basada en los defectos de insuficiencia del estudio económico-financiero (EEF), precisa acreditación de la inviabilidad económica de la posibilidad de ejecución del Proyecto o Plan tal y como ha establecido la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Enero de 1996³²⁴ al estipular primeramente que alcance debe contener el EEF, y lo que conllevaría la invalidación del Proyecto por insuficiente capacidad económica para hacer frente al mismo, "*Por su parte el Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias, de las que es nuestra la de 16 de Mayo de 1994, ha mantenido que el carácter general del estudio económico-financiero propio del Plan General hace inexigible una previsión específica para cada una de las operaciones que de la nueva ordenación derivan. También la jurisprudencia ha declarado y puesto de manifiesto el valor relativo y hasta cierto punto provisional de las estimaciones económicas del Estudio Económico- Financiero, estimaciones a las que no debe exigirse que contengan un estudio detallado e inalterable, pudiendo admitirse, por tanto, que aquellas previsiones iniciales resulten modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discurra la ejecución del planeamiento. Si la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización tienden en definitiva a asegurar la viabilidad económica de la actuación urbanística prevista en el Plan de que se trate, preciso será, para que prospere una impugnación planteada contra un Estudio Económico-Financiero, que en las actuaciones, por los elementos probatorios que se hayan aportado, resulte acreditada la inviabilidad de la actuación cuestionada, sin que, por tanto, determinados defectos y omisiones, siempre que no revistan gran entidad, de que pueda adolecer un determinado Estudio Económico-Financiero, puedan determinar la nulidad del Plan combatido ...pero que dará lugar a la estimación del recurso cuando los datos que a él se incorporen acrediten la inviabilidad de la actuación cuestionada. Siendo esto así, como lo es, resulta patente que la omisión de*

³²⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 294/1996 en recurso 5742/1991 de 23 de Enero, F.J.II y III.

todo dato económico y financiero sobre el costo del sistema de actuación propuesto, y de su financiación, hacen al Plan Especial cuestionado, claramente inviable. Inviabilidad que resulta más evidente si se tiene presente el coste en miles de millones de pesetas que puede implicar la ejecución por el sistema de expropiación del Plan Especial que es objeto de impugnación en este recurso”.

Si la promoción es de iniciativa pública, y se trata de la propia administración pública se tendrá que consignar partida suficiente en el capítulo de gasto del presupuesto correspondiente a los años de ejecución del citado proyecto³²⁵. Al tratarse de inversiones plurianuales estará contemplada la partida de gasto en el Presupuesto General de la Junta de Comunidades aprobado anualmente. No siendo a nuestro juicio necesario en caso de que sea la propia administración la que lo promueve exhibir los medios materiales y humanos con los que cuenta para la ejecución de la obra, pues esta a su vez sacará un procedimiento para la adjudicación de las obras y de dirección de obra de los proyectos que haya redactado por medios propios o a través de licitación pública que se regirá por el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP) 3/2011 de 14 de Noviembre conforme a los Art 14 y 16, y máxime además cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada en la mayoría de las ocasiones.

Si esta exigencia se transpolará a la iniciativa pública sería irreal su cumplimiento, pues no se puede licitar algo que no se tiene aprobado, por falta de proyecto técnico a licitar del mismo y porque la Intervención no autorizaría el coste previsto de licitación hasta la aprobación del mismo.

Y porque si se diera el hipotético caso de licitarse, sin aprobarse definitivamente y haber adjudicado un concurso que posteriormente no fuera ejecutable porque no se llegará a la aprobación definitiva del PSI, se establecerían penalidades conforme al Art 308 y 309 del TRLCSP y pretender su rescisión supondría entre un 5 y un 10% de coste adicional, sobre el precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de

³²⁵ Autores como Caballero Venganzones, R. y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, Pág. 428, defiende la necesidad de consignar la totalidad de la inversión en el capítulo de gasto correspondiente al primer año de inicio de la obra, así como señalar los medios propios y ajenos a disposición de la persona promotora responsable de dicha ejecución para hacer frente al referido proyecto.

beneficio dejado de obtener en caso de contratos de servicios y un 3 hasta un 6% del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial en caso de contratos de obras regulados en los Art 237 y 239 de la misma ley.

Es importante reseñar que en caso de que sea de iniciativa pública pero promovida a través de empresas públicas, basta como garantía financiera el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el endeudamiento necesario para acometer la totalidad de la inversión, así como en su caso del aval otorgado por el mismo para ejecutar la propia actuación. Cuando se trata como el caso de distintas actuaciones sectoriales, la suma de la aprobación de proyectos por parte del Consejo de Gobierno es título habilitante como garantía económico financiera de su ejecución, Así ocurrió en el PSI del Área dotacional del Terminillo en cuenca en el que la Empresa Regional de suelo y vivienda gozaba del endeudamiento necesario para llevar a cabo las obras de urbanización del PSI a través de la encomienda de gestión efectuada para la ejecución del PSI y el SESCOAM aportó la autorización y el compromiso de gasto del Consejo de Gobierno para la ejecución del hospital.

En el caso de que la promoción sea llevada a cabo por una persona o entidad privada sus medios económico-financieros para llevar a cabo la ejecución se acreditarán a través de la simulación el Plan de negocios junto con las cuentas de resultados proyectadas conforme a la programación del PSI, junto con el análisis de flujos de caja necesarios (EFE: Estado de Flujos de Efectivo) y se entenderá la solvencia en la forma prevista en el TRLCSP, conforme al Art 74 y siguientes sobre la expresiva declaración de solvencia económico financiera del promotor mediante la acreditación del :

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al del proyecto a ejecutar.

b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el valor del contrato o por el escenario de mayor riesgo existente medible en la ejecución de la actuación

c) Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales.

Asimismo la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Administraciones Públicas acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario, si es que estuviese inscrito.

Por ultimo añadir que dicho estudio económico financiero, que conllevará un presupuesto de ejecución material aproximado de la actuación será sobre el que posteriormente se gire el Impuesto de Construcciones, instalaciones y obras, siendo el coste real y efectivo de la misma sin tener en cuenta como señala Alonso Gil³²⁶ *“los gastos generales, el beneficio industrial, los honorarios técnicos, ni los gastos referentes al estudio relativo a seguridad e higiene en el trabajo, por ser gastos ajenos al estricto concepto de obra civil”*.

10.1.7 FORMA DE GESTIÓN.

El TRLOTAU en su Art 20.1.h) establece que es necesario incorporar la forma de gestión a emplear para su ejecución, con la misma literalidad que reza el Art. 15.1.h) del RP.

Se puede dar tres situaciones reales objetivas para la configuración de las fincas:

1.- Que la titularidad sea única del promotor de la actuación ab initio: Caso del PSI del Barrio Avanzado de Toledo y caso del PSI del Área Dotacional del Terminillo en Cuenca, donde existía una única finca jurídico registral propiedad de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, cedida a la Empresa Regional de Suelo y Vivienda en el Caso del PSI del Barrio avanzado y a la Junta de Comunidades para su posterior cesión al SESCOAM para el hospital a la Consejería de Deportes en caso del Polideportivo y al resto de administraciones que configuran la administración regional en el caso de los

³²⁶ Alonso Gil, M. *“El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras”*, Universidad Carlos II de Madrid, Hacienda Autonómica y Local. Pag 9.

usos dotacionales públicos existentes sobre la misma, en los que se fuera a incorporar un proyecto edificatorio, a pesar de que la encomienda en la tramitación de hace por cuenta de la Junta a la Empresa Regional de Suelo y Vivienda que se encargará de la promoción del PSI por cuenta de la Junta y de la urbanización de los terrenos. Una vez conseguido ese hito pasa a manos del Sescam y del resto de administraciones para la ejecución de las obras de edificación que conlleva el PSI aprobado.

En ellos únicamente se produce la parcelación urbanística correspondiente con la división de parcelas conforme se estructure el proyecto

2.- Que se ejecute como la tónica actual marca a través de procedimiento expropiatorio porque el promotor no sea participe de la totalidad o de ninguna parte del suelo. En este caso y conforme al Art 149 del TRLOTAU se procederá a tramitar el expediente de expropiación y a concretar si el procedimiento expropiatorio a seguir es por medio de la tasación conjunta o la tasación individualizada³²⁷. Es el caso de la promoción del PSI del Barrio Avanzado o del Polígono Aeronáutico y Logístico de Albacete o del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, además si máxime en el caso de los proyectos industriales, salvo los de promoción pública regional, existe obligación jurídica registral que debe constar en la inscripción de prohibición de división de cualquier forma y estructuración del suelo afecto al proyecto en una única finca jurídico civil.

3.- Que conforme a lo establecido en el Art 32 del TRLOTAU se procede a la reparcelación bien voluntaria o forzosa, de la superficie afectada consistente en la agrupación material de fincas o parcelas existentes en el ámbito de una unidad de actuación, delimitada para la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico, con la finalidad de su división y con adjudicación de las nuevas fincas o parcelas a la Administración correspondiente, al agente responsable de la ejecución en pago de su gestión y de los gastos de urbanización y, en su caso, de edificación y a las personas propietarias, en este caso en proporción a sus respectivos derechos. Tendrá la consideración de agente responsable de la ejecución el Agente urbanizador, edificador o rehabilitador

³²⁷ Véase el Art. 149 del TRLOTAU, que regula el procedimiento expropiatorio.

adjudicatario de la ejecución del Programa de que se trate o aquél a quien se encomiende la ejecución de la obra pública ordinaria o del Plan o Programa de Singular Interés.

A pesar de ser el modelo de gestión menos usado en la promoción de este instrumento de ordenación territorial y urbanística en Castilla La Mancha en otras legislaciones como posteriormente analizaremos como la Ley 5/2014 de 25 de Julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana a la hora de regular a las actuaciones territoriales estratégicas (elemento híbrido que puede albergar nuestros PSI o PLSI), pone por delante a la actividad expropiatoria los modelos de gestión basados en la reparcelación.

10.1.8 ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.

En este caso el Art 20.1.i) establece que los PSI deberán contener el estudio o estudios de impacto ambiental en su caso mientras que el Reglamento de planeamiento establece la documentación exigible de acuerdo a la legislación medioambiental aplicable.

Asimismo conviene añadir conforme al 16.1.D) del RP que en la documentación contenida en el PSI deberá incorporarse los informes geotécnicos y estudio de impacto ambiental, en el supuesto de que unos u otros sean exigibles legal o reglamentariamente por razón del objeto del proyecto. En cualquier caso la reclasificación de suelo rustico comporta la evaluación de impacto ambiental como se establece en el Art 39.8 .c) del TRLOTAU a través del Documento de Inicio, Informe de Sostenibilidad Ambiental y la Memoria Ambiental correspondientes en virtud de lo establecido en la Ley 5/1999 de 8 de Abril de Evaluación de impacto ambiental.

En este apartado nos referiremos a lo establecido en el apartado 6.3, 6.4. y 6.5 del presente trabajo.

Simplemente añadir un ejemplo discutido sobre la aplicación de la EIA en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 27 de Junio de 2003³²⁸ PSI del Campo de Golf Castilla- La Mancha en Albacete, por falta de el informe previo y preceptivo de Estudio de Impacto ambiental exigido por la Ley autonómica

³²⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 2402/2003 en recurso 404/2003, de 27 de Junio, F.J. I.

reguladora de la Evaluación de Impacto ambiental, resolviéndose por la Sala que *“La Ley estableció un régimen transitorio que vino a modular su alcance temporal según se fijaba en la Disposición Final única, al exceptuar del Estudio de Impacto ambiental, los proyectos de promotores privados cuyas autorizaciones se encuentran en trámite a la entrada en vigor de la Ley aplicable, siempre que las correspondientes solicitudes hubieran sido presentadas ante el órgano sustantivo con posterioridad al 1 de Enero de 1998. Y ello es lo sucedido en el presente supuesto legal, pese a los forzados y alambicados argumentos por los actores, para hacer inaplicable en el presente caso el régimen transitorio de la Ley Autonómica, que es claro en un alcance y significado interpretativo, pues con anterioridad al día siguiente a su entrada en vigor que fue el 1 de Mayo de 1999, el proyecto ya se había iniciado, al solicitarse por sus promotores privados la DIR de construcción de campo de Golf el día 8 de Marzo de 1999, que es la fecha que se ha de reputar como inicio de la autorización del correspondiente proyecto con la correspondientes solicitud”*.

10.1.9 CONFORMIDAD O NO A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN VIGOR.

El Art. 20.1.j) del TRLOTAU y el 15.1.j) del RP regulan el que sin duda es uno de los preceptos más importantes en la figura analizada y que conlleva el mayor potencial de este instrumento en el planeamiento municipal.

De esta manera se deberá de contener en las determinaciones del proyecto que se establezca la conformidad o no a la ordenación urbanística en vigor y aplicable a los terrenos comprendidos en el proyecto en lo referente a la clasificación y calificación del suelo, precisando en su caso, las previsiones de dicha ordenación que resultarán directamente alteradas por la aprobación definitiva el mismo, lo que añade el RP conllevará la adaptación del planeamiento de ordenación urbanística conforme a los términos previstos en el Art 122 del citado reglamento.

Cuando la alteración o innovación prevista pueda comportar la necesidad de adaptación del Planeamiento de ordenación territorial y urbanística vigente, el promotor elaborara la documentación técnica y normativa precisa para la tramitación de la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento vigente y un documento de

refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor, con el fin de reemplazar la antigua documentación. El RP añade que el promotor del proyecto redactará el correspondiente documento de adaptación para su oportuna tramitación.

También se deben incluir las determinaciones estrictamente necesarias para resolver las dificultades que se puedan presentar en la correcta aplicación de la ordenación urbanística municipal en tanto se produce la revisión o modificación del planeamiento. Estas disposiciones transitorias complementarias forman parte de la ordenación urbanística municipal hasta que tenga lugar la adaptación de estas³²⁹.

Pero hay que matizar que este requisito es documental de aportación de la documentación precisa para poner en marcha el procedimiento de revisión o modificación del planeamiento, pero la modificación se produce directamente con la aprobación del PSI, conformando parte del ordenamiento urbanístico local del municipio afectado hasta que lo subsuma pro revisión o modificación en el Plan General.

En este sentido establecer que otras legislaciones prevén el otorgamiento de ayudas o subvenciones por parte de las CCAA, como es el caso de la Comunidad de Madrid, a las entidades locales para que se adapte el planeamiento modificado fruto de proyectos o planes de singular interés.

10.1.10 OBLIGACIONES ASUMIDAS POR EL PROMOTOR

Conforme a lo que se establece en el Art 20.1.k) del TRLOTAU y el Art 15.1.k del RP, debe contener las obligaciones asumidas por el promotor que deberá incluir las indemnizaciones³³⁰ correspondientes a los derechos existentes de conformidad con la

³²⁹ Véase la normativa transitoria aplicable por la ejecución el proyecto de singular interés del Área Dotacional del Terminillo en cuenca. Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla- La Mancha. <http://coacm.net/PDF/CUENCA/circularurbanistica102009.pdf>

³³⁰ En este sentido de la garantía para que avale el pago de justiprecio cabe reseñar la Sentencia T.S.J. Castilla-La Mancha 869/2012, de 26 de noviembre en recurso del justiprecio del PSI del Aeropuerto de Ciudad Real "Antes de nada hay que señalar que no consideramos relevante la mención que hace el art. 20.1.k de la LOTAU a que el PSI deberá contemplar las " Obligaciones asumidas por el promotor, que deberá incluir, en cualquier caso y como mínimo, las indemnizaciones correspondientes a los derechos existentes de conformidad con la ordenación urbanística vigente que se altere o modifique y la correspondiente a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente". Es obvio que la legislación autonómica carece de cualquier competencia para determinar el contenido de la propiedad que debe ser indemnizado en un caso de expropiación forzosa, por tratarse de competencia exclusiva estatal;

ordenación urbanística vigente que se altere o modifique y la correspondiente a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente.

Este cambio de clasificación al pasar el suelo de urbanizable a urbano o de rustico a urbanizable conllevaran las cesiones correspondientes a cada uno de los regímenes establecidos en el TRLOTAU.

No obstante y tal y como señala Caballero Venganzones³³¹ *“tras la entrada en vigor de la 2/2009 las actuaciones específicas que generan transformación del suelo, tras la ordenación pertinente del mismo se reconducen con mayor facilidad al concepto de Plan de Singular Interés, por lo que el PSI se ajustará más a intervenciones o proyectos materiales específicos”*.

En los proyectos de instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias y a excepción de aquellos proyectos de promoción pública regional o local, además las de estructuración del suelo en una única finca jurídico-civil acorde con la ordenación urbanística del proyecto y afectación real de ella, con prohibición de su división en cualquier forma, al destino prescrito por dicha ordenación con inscripción registral de estas dos últimas obligaciones antes de la conclusión de la ejecución³³².

He aquí uno de los preceptos que más ha marcado la discusión teórica en el alcance de la reforma de la LOTAU, a través de la Ley 2/2009. Para los detractores de este Artículo, la prohibición de divisiones difícilmente justificable, dado que limita las potencialidades económicas que pueden provocar la ejecución de un PSI. Con este condicionante puede servir para que se instale una industria puntual, sin que el promotor de la misma pueda especular con el suelo y comercializar una vez urbanizadas parcelas, pues entre otras cosas se liga muchísimo este tipo de objeto al fomento real de la actividad

pero ello no quiere decir que el precepto incurra en inconstitucionalidad, pues se limita a establecer una cantidad "como mínimo", sin mencionar además que se esté refiriendo a la garantía específicamente expropiatoria”.

³³¹ Caballero Venganzones, R. y otros, *“Derecho Urbanístico de Castilla- la Mancha”*, Civitas, Pamplona, 2009, Pág. 431

³³² Tal y como señala Sánchez Casanova, A en, *“Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales”*, Aranzadi, Pamplona, 2009, Pág. 297, *“la clara limitación legal a las segregaciones constituye el elemento decisivo para que un promotor privado desista de usar la figura del PSI para actuaciones industriales y terciarias”*.

empresarial y creación de empleo que conlleva la instalación de una industria concreta y no al futuro caso de enajenación de parcelas para la posible o no implantación de otras empresas³³³. Todo ello teniendo en cuenta el deber exigible de cumplimiento de los deberes propios de esa clase de suelo en que se transforme el ámbito del PSI y en particular los de cesión, prohibiendo al tiempo la posibilidad de división de esas parcelas³³⁴.

Si bien es cierto aquí, que las cesiones obligatorias en cada clase de suelo vienen establecidas dentro del marco de la LOTAU y no como mero instrumento volitivo de aquel que promueve el PSI.

Los que abogan³³⁵ por esta postura pretenden flexibilizar el tenor literal del artículo “*configurando esta obligación con carácter de garantía durante la tramitación y ejecución del PSI, pudiendo levantarse la misma y las inscripciones correspondientes una vez ejecutado el proyecto, lo que haría evitar la especulación a la vez que no frenar las posibilidades de desarrollo posterior*”.

Esto viene unido a la polémica suscitada con el PSI para el desarrollo del aeropuerto de Ciudad Real, que dio pie a la reforma del Art. 54.5 en el régimen de suelo rústico y en cuanto al régimen de parcelaciones el 89.1b) en el que se establece que todo acto de división de fincas o segregaciones de terrenos en suelo rústico para la ejecución de un PSI de infraestructuras destinadas a provisión de servicios de interés general no estarán sujetos a los requisitos y limitaciones de las divisiones y segregaciones en suelo rústico, por tanto cabría parcelación urbanística.

No obstante, no podrán llevarse a cabo segregación o división antes del inicio efectivo del servicio del que se trate, salvo las precisas de adquisición de terrenos al proyecto a favor de su promotor, con el fin de que no se especule con la figura amparando la ejecución de una infraestructura general que no se llega a poner nunca en servicio peor

³³³ Ciertamente es que como ya hemos adelantado a lo largo del presente estudio, un PSI no está configurado como tal para la ejecución de actuación urbanizadora sino para la ejecución de un proyecto industrial en sí definido técnicamente lo suficiente como para poder iniciar su inmediata ejecución.

³³⁴ Tal y como se prevé en el Art. 42.1.g) del TRLOTAU

³³⁵ Caballero Veganzones, R y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 432.

ha permitido a la par una reclasificación de suelo con una parcelación urbanística aneja que le permite obtener un rédito al mismo.

Otro debate que se suscita es si únicamente cabe la segregación en el uso que presta el servicio de interés general o también en los accesorios, como los comerciales que conforman parte del proyecto ab initio en una única finca jurídica.

10.1.11 GARANTÍAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDA POR EL PROMOTOR.

El Art 20.1.1) del TRLOTAU y el Art. 15.1.1) del RP establecen dentro de las determinaciones que debe contener todo PSI con las garantías que en su caso se presten y constituyan en cualquiera de las formas admitidas en derecho, asegurar el cumplimiento de las obligaciones del promotor en los plazos establecido para la programación del PSI.

Asimismo deberán ser suficientes para el cumplimiento de los establecido dentro de la documentación del PSI conforme al Art16.1.E) del RP que incluye la necesidad de incorporar un documento de asunción expresa, firme y fehaciente de todas las obligaciones que comporta y asume con la ejecución de la actuación

Son muchos autores los que han definido el instituto de la garantía en la contratación pública siguiendo a Rodríguez- Arana Muñoz y Álvarez Barbeito, en este sentido cabe citar la definición dada por Farfán Pérez³³⁶ como “*cuantificar de forma anticipada los perjuicios que podría provocar la actuación del contratista, sin que ello suponga limitación alguna de la responsabilidad de aquel, dado que en todo caso responderá con todos sus bienes presentes y futuros*”.

Para la constitución de la garantía establecida para el PSI y sin que esta venga establecida de forma expresa en el TRLOTAU en los capítulo concretos que regulan la figura del PSI y del PLSI se aplicará a mi modo de ver las garantías establecidas en el caso de los PSI para los programas de actuación edificatoria regulados en el Art 130 y ss. del

³³⁶ Farfán Pérez, J.M, “Aspectos económicos de las garantías y el pago en los contratos de obras, suministros y servicios, en las entidades locales”, Revista CEMCI, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, nº 14, Enero, Marzo de 2012, pág. 1 citando a Rodríguez- Arana Muñoz, J y Álvarez Barbeito, F.J, “El régimen de garantías para contratar con la administración pública”, Actualidad Administrativa, nº 32, 1997, pág. 690.

TRLOTAU y 140 y ss. en el Reglamento de Ejecución y en lo no regulado por ellos lo que se establezca en el TRLCSP³³⁷. Es por ello que se depositará, pues la figura del PSI es por su propia finalidad una actuación edificatoria que puede conllevar obras de urbanización, una garantía financiera afecta al cumplimiento del deber de edificar por valor de hasta un 10% del coste de ejecución material de la obra.

Importe que coincide con el importe a constituir más alto determinado por el Art. 95, del TRLCSP, en el que se establece el deber de constituir una garantía de entre un 5 y un 10% del importe del importe de adjudicación, en este caso del presupuesto de ejecución material de la actuación.

Dicha garantía cabría conforme al Art 97 del TRLCSP constituirla:

a) En efectivo o en valores de Deuda Pública, con sujeción, en cada caso, a las condiciones establecidas en las normas de desarrollo de esta Ley. Se depositaran en la caja de depósitos de la Consejería de Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

b) Mediante aval.

c) Mediante contrato de seguro de caución, con una entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo. El certificado del seguro debería encontrarse depositada en la caja de depósitos de la Consejería de Hacienda.

La garantía conforme al Art 102 del TRLCSP, supletoriamente, no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el PSI aprobado,

En los casos de subrogación en la figura del promotor no se debería proceder a la devolución o cancelación de la garantía prestada por el cedente hasta que se halle formalmente constituida la del cesionario.

Asimismo dicha garantía para no hacer más gravosa la ejecución del contrato podrá ir levantándose y reduciéndose su valor conforme se vayan cumplimientos las obligaciones

³³⁷ En este sentido solo cabe matizar la postura de Caballero Véganzones, R y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009. Pág. 430, por la que “destaca la exigencia al promotor de las garantías propias de la legislación de contratos administrativa...”

a las que esta afecta por el PSI, modulando el riesgo existente de incumplimiento del mismo, sin que llegue a constituirse garantía por debajo del 2% en la fase de explotación de la obra, entendida esta cuando se han devengado el deber de cumplimiento de las obligaciones de suelo, se ha practicado la obra de urbanización y se ha ejecutado la actuación edificatoria. De hecho el TRLCSP en su Art 95.4, in fine, establece que solo debe minorarse en el caso de ejecutada la obra y durante el período previsto para su explotación.

Hasta el momento en que sea concedida la licencia de uso y actividad la garantía definitiva no será devuelta al promotor de la actuación conforme a lo que se establece en el Art 167.4 del Reglamento de Ejecución.

10.1.12 OTRAS DETERMINACIONES.

Por Ultimo el Art 20.1m) del TRLOTAU y el Art 15.1. m) del RP establecen que podrán contener cualquier otra determinación que vengan dispuestas por disposiciones legales o reglamentarias, pues como hemos visto, los servicios e infraestructuras objeto del Psi se ajustaran a las características previstas en la legislación sectorial de aplicación al mismo.

Asimismo conviene reseñar en este apartado que conforme a lo establecido en el Art 20.3 del TRLOTAU y el 15.2 y el 16.2 del RP por Decreto acordado en Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística podrá concretarse el contenido mínimo de las determinaciones y documentación que debe contener el PSI y en su caso fijarse cuando las características peculiares de estos así lo demanden el contenido complementario al en estos puntos previstos.

10.2 PLAN DE SINGULAR INTERÉS

Los Planes de Singular Interés conforme a lo establecido en el Art 18.bis.2 del TRLOTAU, contendrán las determinaciones del artículo 24 que resulten aplicables en función de su objeto y especificarán el resto de determinaciones del planeamiento vigente que resulten directamente alteradas por su aprobación definitiva. Igualmente, incluirán el contenido previsto en el artículo 111 para los Proyectos de Urbanización.

Dicha remisión conceptual genérica a lo regulado como ordenación de detalle y estructural para los planes de ordenación municipal puede provocar inseguridad jurídica en los promotores o ejecutores del citado instrumento ya que debería haberse clarificado de manera exacta la configuración sobre que determinaciones son aplicables en función de ese objeto.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 15 de Marzo de 1990³³⁸ establece *“la exigencia del Art 9.3 de la CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como sin duda la que se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a que es Derecho y no, como en el caso ocurre provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cual sea el derecho aplicable, cuales las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuales sean éstas”*.

Sin embargo, los Planes de Singular Interés que así lo establezcan, podrán desarrollar total o parcialmente las determinaciones de la ordenación detallada a través de Planes Parciales, de Planes Especiales de Reforma Interior³³⁹ o de Estudios de Detalle y diferir la definición de las obras de urbanización a la redacción del correspondiente Proyecto de Urbanización., Es decir cabe la posibilidad de que se ordenen por medio de instrumentos a posteriori que no modifiquen la ordenación estructural del PLSI contenido en el mismo, pues como así se determina en el analizado artículo solo podrán afectar total o parcialmente a las determinaciones de ordenación detallada

Por tanto el contenido mínimo del Plan de Singular Interés es el correspondiente a las determinaciones de la ordenación urbanística de los Planes de Ordenación Municipal

³³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de Marzo, F.J. 4.

³³⁹ Tal y como establece López Abarca, A, en “Los Planes de Singular Interés”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pág. 2850, *“se alude como planes especiales de reforma interior, a los planes que en el Art 17. Previamente ha denominado como planes de reforma interior, lo que puede incrementar el ya confuso encuadre de la Ley en estos instrumentos”*.

previsto en el Art. 24 del TRLOTAU que sean adecuadas a su objeto, así como el de los correspondientes proyectos de urbanización³⁴⁰.

Aquí se puede vislumbrar la gran diferencia existente entre Planes y Proyectos, en lo referente a las determinaciones, pues serán las previstas para los Planes de Ordenación Municipal, incluyendo las determinaciones básicas de los proyectos de urbanización. He aquí la esencia de la figura de actuación urbanizadora que lleva aparejada este nuevo instrumento que está en proceso de creación, y que responde principalmente a la creación de reservas de suelo con el fin de satisfacer la demanda de vivienda protegida existente en la Comunidad Autónoma, o a la creación inmediata de un espacio urbanizado donde llevar a cabo actuaciones públicas de relevante utilidad pública e interés social.

Se procederá al análisis del Art 24 del TRLOTAU referente a las determinaciones que deben contener los planes de ordenación municipal sobre ordenación estructural y detallada. Asimismo el Art 17.2 del RP dispone que la ordenación urbanística tiene por objeto la determinación de los usos concretos de suelo para la idónea configuración del espacio urbano y rustico y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conforme a los destinos del suelo, previendo, organizando y programando cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización o edificación.

10.2.1 ORDENACIÓN ESTRUCTURAL

Constituye la ordenación estructural el conjunto de determinaciones que establece los elementos y aspectos definitorios del modelo territorial establecido por el planeamiento municipal conforme a lo establecido en el Art 18.2 del RP. Es decir, define el modelo de ordenación y utilización del territorio, así como los elementos fundamentales del funcionamiento urbano actual y su proyección futura.

Por ordenación estructural entiende Cruz Alli Aranguren³⁴¹ como “*los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial, los sectores en los que se establecen*

³⁴¹ Cruz Alli Aranguren, J, “*Determinaciones y Estándares en la Legislación Urbanística Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, Nº 50, Julio-Diciembre 2010, pág. 35

las condiciones básicas de la ordenación, y la definición de los sistemas generales de servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos y privados, o conjunto de dotaciones al servicio de la población y los usos globales del suelo”.

La ordenación urbanística estructural comprende específicamente las siguientes determinaciones contenidas dentro del Art 24.1 del TRLOTAU y 19.1 del RP:

a) Establecimiento, añadiendo el Art 19.1 del RP sobre la base de los criterios explícitos de sostenibilidad que garanticen su equilibrio y calidad, de las directrices que resulten del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio asumido, previendo la expansión urbana para los doce años siguientes, sin perjuicio de mayores plazos para la reserva de suelo con destino a dotaciones e infraestructuras públicas que así lo demandaren y justificando su adecuación a los Planes de Ordenación del Territorio.

En este sentido señalar que autores como Marín Rubio³⁴² ha criticado la redacción existente en el TRLOTAU en el que se equipara el modelo territorial con la ordenación estructural y el RP que establece la obligatoriedad de inclusión y fundamentación del mismo en la memoria, apuntando que *“en su opinión el modelo territorial de crecimiento debería entenderse como una referencia genérica a la OE, en el sentido apuntado por el Art 18.2 del RP, pero la administración autonómica en la práctica suele exigir una definición expresa en los POM, adoptando una postura que nos parece excesivamente formalista”.*

En este caso cuando se incorporen al mismo los sectores establecidos dentro del PLSI, debería de justificarse el modelo de incorporación del mismo en el modelo territorial definido por el POM, si bien aludiendo porque se haya aprobado definitivamente y sea un desarrollo de las directrices marcadas en el Plan de Ordenación territorial o justificando la efectiva localización de la actuación en el término que afecte al Plan de Ordenación Municipal devengado del relevante interés social o económico que ha justificado su promoción, con su motivada justificación como elemento esencial de la memoria.

³⁴² En este sentido Marín Rubio, T, en “Planes de Ordenación municipal. Planes de Delimitación del Suelo Urbano. Estándares dotacionales mínimos. Áreas de Reparto y Aprovechamiento tipo” en Caballero Veganzones, R y otros, “Derecho Urbanístico de Castilla- la Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 461.

Asimismo debería de incluirse la justificación y afección del mismo en las previsiones efectuadas por el POM en el modelo de desarrollo urbano en los 12 años desde la aprobación previstos en el POM. Sobre todo al tratarse de PLSI para el desarrollo de suelo destinadas a dotaciones públicas de interés regional, teniendo en cuenta la posible ampliación de horizonte temporal en este caso previsto en el 24.1.a del TRLOTAU.

Los PLSI garantizarán sobre la base de la acción pública territorial los objetivos del modelo territorial con la premisa de tratar de incidir en el modelo de desarrollo urbano municipal de los municipios a los que afecten de la manera más suave.

b) Clasificación del suelo en urbano, urbanizable y rústico, dividiendo cada una de estas clases en las categorías que procedan y, en todo caso, en zonas de ordenación territorial y urbanística, con delimitación incluso de áreas sometidas a un régimen de especial protección sobre la base de los valores en ellos concurrentes. Los ayuntamientos que han aprobado sus planes de ordenación municipal en estos últimos 10 años en los que la recesión económica ha afectado de manera notable a los municipios y sobre todo en aquellos municipios costeros donde se habían desarrollado PAU residenciales que albergaron posteriormente una inmensa cantidad de segundas residencias, en la elaboración del POM en vigor han sido en la mayoría de los casos más cautos con el mismo.

En este sentido establecer que además la clasificación y la calificación del suelo a ejecutar el PLSI como anteriormente también hemos señalado en el PSI es la determinación más potente pues sobre la base de garantizar un equilibrio del modelo territorial municipal, vía PLSI se clasifica suelo, obligando posteriormente al POM a adoptarse según lo contenido en el él a través de la revisión o modificación, con incluso la redacción de normativa transitoria hasta que se produzca, con el fin de no dejar vacío jurídico alguno.

c) Delimitación preliminar de sectores de planeamiento parcial o de ámbitos de reforma interior, determinando la secuencia lógica de su desarrollo a través de la definición concreta de las condiciones objetivas para posibilitar la incorporación de cada actuación urbanizadora, fijando un orden básico de prioridades y regulando las condiciones que han de satisfacer para que sea posible su programación.

La delimitación geométrica de los sectores asegurará, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, la continuidad de su ámbito, responderá a criterios de racionalidad

acordes con la estructura urbana propuesta y su perímetro se determinará por relación al viario o a otros elementos definitorios que garanticen en todo caso la continuidad armónica con los suelos urbano o urbanizable contiguos y, en su caso, con el rústico, prohibiéndose, en consecuencia, su delimitación con el exclusivo propósito de ajustarse a límites de propiedad o límites de carácter administrativo.

Ello conllevará por tanto el régimen de cesiones para cada sector de suelo urbanizable previsto por el mismo conforme al uso materializable posteriormente conforme a lo establecido en el Art 52.1.1.2 del TRLOTAU.

Asimismo conviene añadir en este caso, que la incorporación en este precepto al PLSI con el nuevo sector previsto para el desarrollo de la actuación categorizada como de interés público debería de contener al igual que el resto de sectores del POM una programación total aunque pudiéndose desarrollar parcialmente de la actuación declarada de interés regional, para que la efectiva ejecución de las infraestructuras que perfeccionan el cumplimiento de las políticas públicas que se pretenden hacer valer se materialicen.

d) Establecimiento del uso global mayoritario (residencial, industrial, terciario o dotacional) y definición de la intensidad edificatoria y densidad poblacional máximas para cada sector, unidad de actuación y zona de ordenación territorial y urbanística, para todos los Municipios, teniendo además en cuenta en este caso que cuando se trate de actuaciones residenciales el TRLOTAU prevé asimismo la densidad poblacional máxima en plena explotación de la capacidad que alberga el suelo residencial para actuaciones edificatorias, así como delimitación de las áreas de reparto y fijación del aprovechamiento tipo correspondiente, para los Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho.

Fruto de la importancia que el TRLOTAU otorga al acceso a la vivienda a las rentas sensiblemente inferiores es la medida incluida de definición de la densidad máxima poblacional, con el fin de evitar el desarrollo sprawl de la ciudad y crear viviendas en tamaño más reducido para la construcción de viviendas con algún tipo de protección pública. De hecho para ello está pensado principalmente los PLSI, con el fin de generar reservas de suelo estratégica desarrolladas posteriormente por la iniciativa pública o privada a través de concurso que fomentarán el acceso a la vivienda a los demandantes

inscritos en el registro de viviendas con algún régimen de protección de la Dirección General de Urbanismo y Vivienda de Castilla- La Mancha.

e) Señalamiento de los sistemas generales de comunicaciones y sus zonas de protección, del sistema general de dotaciones y equipamientos comunitarios y del sistema general de espacios libres, en proporción no inferior, en este último caso, a 15 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados edificables residenciales previstos en el planeamiento.

Esta determinación deberá complementarse con la previsión de las infraestructuras viarias y espacios libres y dotaciones de cualquier titularidad y ámbito de servicio cuya localización y reserva convenga prefigurar por cumplir una función estructuradora relevante en la ordenación urbanística cumplida por el Plan.

El PLSI asimismo deberá establecer el encaje si determina estructurante alguna infraestructura o dotación para garantizar la coherencia con las definidas a criterio municipal en el POM.

Asimismo añade el Art 19.5 in fine del RP que la definición de los sistemas generales deberá de asegurar la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico municipal, así como la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo, conforme a las siguientes determinaciones:

- Redes viarias, redes de transporte y comunicaciones y redes de servicios de titularidad o carácter supramunicipal, con esquema de su funcionamiento.
- Equipamientos públicos y terrenos dotacionales en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles por el desarrollo del Plan.

f) Fijación de los objetivos a considerar en la formulación de los instrumentos de desarrollo del Plan y de los criterios que deben regir la ordenación del suelo rústico.

Cuando el PLSI incorpore los mismos deberá incluir el proyecto de urbanización una clara delimitación geográfica y topográfica de los mismos para que se integre en la práctica municipal con los ya previstos dentro del POM como sistemas generales y locales, sin que por supuesto esto sea razón a que no se justifique en la memoria del PLSI por el

promotor del mismo su afección aunque no disponga de los dato precisos de levantamiento geoespacial de estos sistemas en el planeamiento municipal.

10.2.2 ORDENACIÓN DE DETALLE O PORMENORIZADA.

Constituye la ordenación urbanística pormenorizada conforme al Art 18.3 del RP las determinaciones que complementan y desarrollan la ordenación estructural para completar la ordenación y legitimar la actividad de ejecución.

Es decir es el conjunto de las determinaciones que, dentro del marco de las de carácter estructural, desarrollan aquéllas en términos suficientemente precisos, para permitir la legitimación de las actividades de ejecución, comprendiendo básicamente las alineaciones, los usos pormenorizados y las tipologías edificatorias definidas.

Para Cruz Alli Aranguren³⁴³ se trata de *“aquellas que precisan las estructurantes para posibilitar la realización de actos concretos de ejecución material, como la definición de los sistemas locales de servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos y privados, o conjunto de dotaciones para completar los servicios generales así como los usos del suelo”*.

En este sentido Marín Rubio³⁴⁴ ha cuestionado que la propia programación y ejecución del planeamiento municipal incluya la ordenación de detalle de suelo vacante pues *“la mayor parte de la veces, suele suceder, precisamente lo contrario, y en cualquier caso, la elaboración responsable de esta ordenación con el nivel de precisión topográfico requerido actualmente, supone un esfuerzo añadido para un trabajo técnico, que en su conjunto ha superado con creces el nivel máximo de complejidad recomendable en un documento que debe ser tramitado durante varios años a través de numerosas instancias sociales y administrativas”*. Si bien es cierto que los instrumentos de desarrollo posteriores

³⁴³ Cruz Alli Aranguren, J, “Determinaciones y Estándares en la Legislación Urbanística Navarra”, Revista Jurídica de Navarra, Nº 50, Julio-Diciembre 2010, pág. 35

³⁴⁴ En este sentido Marín Rubio, T, en “Planes de Ordenación municipal. Planes de Delimitación del Suelo Urbano. Estándares dotacionales mínimos. Áreas de Reparto y Aprovechamiento tipo” en Caballero Veganzones, R y otros, “Derecho Urbanístico de Castilla- la Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 479-480.

prevén la posibilidad de modificación o desarrollo de la ordenación pormenorizada e incluso de la estructural.

De hecho el PLSI contempla los mismos para el desarrollo de la ordenación de detalle prevista en el Plan original.

Aunque por otro lado es de reseñar que la configuración de esa ordenación de detalle marca el criterio volitivo del redactor municipal de cómo quiere ordenar no solo las características vertebradoras de su ciudad sino la ordenación pormenorizada o arterias de la misma, de forma que aunque posteriormente este previsto posibles modificaciones del mismo con instrumentos de desarrollo, ya ha prefijado su modelo urbanístico municipal preferencial, sentando las bases de cómo quiere configurar el trazo "fino" de su ciudad.

a) La ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras para el suelo urbano. En el suelo urbano se señalarán las reservas dotacionales públicas de carácter local, existentes y previstas, por zonas de ordenación urbanística, localizadas en solares o en unidades de actuación urbanizadora, justificándolas por relación a los estándares dotacionales regulados en el artículo 31 y dimensionando las nuevas reservas que prevea el Plan, de acuerdo con dichos estándares, en función de los incrementos de aprovechamiento que el planeamiento pudiera otorgar o de los aprovechamientos atribuidos a las unidades. Todo ello sin perjuicio de que se puedan establecer mayores reservas de suelo dotacional público con objeto de reducir o absorber los eventuales déficits preexistentes.

b) La determinación de usos pormenorizados y ordenanzas tipológicas mediante definición propia o efectuada, en otro caso, por remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento, legitimando de esta forma directamente la actividad de ejecución en suelo urbano sin necesidad de planeamientos adicionales, sin perjuicio de la posibilidad de diferir a Planes Especiales de Reforma Interior áreas concretas de suelo urbano con la finalidad de reestructurar su consolidación.

En muchos de los casos de los PLSI que se implementan por la iniciativa autonómica regional como reserva de suelo estratégica para su posterior desarrollo, será previsiblemente sencillo el establecimiento del uso pormenorizado, e incluso en algunos casos de la ordenanza tipológica del mismo, pues como hemos dicho en muchas ocasiones

hay una actuación inminente edificatoria de interés socio-económico regional detrás, sin poder usar la figura del PSI por la rigidez en cuanto al detalle del proyecto constructivo a ejecutar e imposibilidad de definición del mismo para extensas áreas o áreas que integran muchos usos pormenorizados. El ejemplo más claro de esta posible actuación es la tramitación del PSI Nueva Área Dotacional el Terminillo en Cuenca a través de un Plan de singular Interés para el futuro desarrollo de los dotacionales previstos en ese ámbito, incluido el propio hospital provincial.

c) La ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras, así como la determinación de usos y ordenanzas en los mismos términos previstos en la letra anterior, para los sectores de suelo urbanizable precisos para absorber la demanda inmobiliaria a corto y medio plazo, facilitando con dicha ordenación la pronta programación de los terrenos y excusando la ulterior exigencia de Planes Parciales.

d) El régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación a la entrada en vigor del planeamiento por total incompatibilidad con sus determinaciones, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación, así como el correspondiente a las sólo parcialmente incompatibles, en las que se podrá autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen.

e) Para los Municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes de derecho, delimitación de las áreas de reparto y fijación del aprovechamiento tipo correspondiente.

La documentación a presentar expresiva de estas determinaciones viene recogida en el Art 30 del TRLOTAU, referida de forma análoga a la documentación comprensiva de los planes que como mínimo deberán incluir:

1ª. Incluirán una Memoria, que informará de la tutela de los bienes y del cumplimiento de los criterios y los fines previstos en el Título I y de la adecuación de la ordenación prevista a las distintas normativas sectoriales aplicables, y justificará, con eficacia normativa, las determinaciones correspondientes a los documentos gráfico o escritos, incluyendo, en su caso, el análisis y las consecuencias demográficos, sociológicos y

ambientales que las determinaciones puedan conllevar. Según Lopez Abarca³⁴⁵ *“hay que conceder a la justificación que se contenga respecto del interés regional de la actuación y los efectos supramunicipales de la misma, dado que en ello estará el respeto por el PLSI de la autonomía municipal, asimismo y en este sentido la jurisprudencia del TS de 13 de febrero de 1992 ha insistido que la memoria es ante todo la motivación del Plan , es decir, la exteriorización de las razones que justifiquen el modelo territorial elegido, y por consecuencia, las determinaciones del planeamiento”*.

No podríamos estar más de acuerdo en esta afirmación sobre todo en el análisis de instrumentos de PLSI y tras la Jurisprudencia anteriormente señalada, pues será el análisis dentro de esta fase de la memoria el que justifique el interés social y económico regional del objeto de la propia actuación, la localización, el promotor, la programación, las obligaciones asumidas por el promotor y las garantías prestadas por este, cohesionándolo con lo establecido en el propio POM, lo que marcará la justificación de la actuación a través de un PLSI, si máxime conforme a lo establecido en el Art 30.1 del TRLOTAU tiene eficacia normativa. Siendo además la Memoria instrumento clave a la hora de motivar las posibles impugnaciones del PSI en sede contenciosa y siendo la base sobre la que girará toda la justificación de la acción ejecutada.

Asimismo deberá incluir como hemos visto las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural y detallada, identificándolas expresamente por relación a documentación escrita y gráfica.

Los planos y la documentación gráfica correspondientes deberán definir con claridad la información y la ordenación que expresen y deberán confeccionarse a la escala y con el grado de definición adecuados a la finalidad que persigan.

Entre los planos deberán figurar, en su caso, planos de información catastral y topográfica, comprensivos de todos los factores físicos y jurídicos que condicionen o afecten la ordenación.

³⁴⁵ De este modo Abarca López Abarca, A, en *“Los Planes de Singular Interés”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009 pág. 2852.

2ª. Cuando sea legalmente exigible el procedimiento de evaluación ambiental, incluirán el Informe de Sostenibilidad Ambiental y la Memoria Ambiental correspondientes, así como el resto de documentación exigida por la legislación ambiental.

3ª. Los planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución, deberán incluir en su Memoria un Informe de Sostenibilidad Económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos sobre la base de una evaluación analítica de las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución, puesta en servicio, mantenimiento y conservación de infraestructuras y servicios.

Del mismo modo que se efectúa para los PSI, el análisis económico financiero, también deberá integrarse para los PLSI.

4ª. Cuando la finalidad del plan así lo aconseje y el desarrollo y la dinámica urbanísticos lo exigiera se deberá incluir en la Memoria, además, el análisis y las propuestas relativos a la ordenación del tráfico, la movilidad y el transporte colectivo. De hecho en este punto debemos reseñar, que a pesar de desarrollarse la actuación como un PSI se ejecutó para el Barrio Avanzado de Toledo un estudio de capacidad del tráfico del sector a ejecutar y sus conexiones con los principales sistemas locales y generales ya previstos en el Plan de Ordenación Municipal con el fin de dar continuidad al entorno ciudad, puesto que esta actuación se preveía dentro de una unidad de actuación urbanizadora.

Ello obliga de nuevo a reflexionar una vez más que determinadas actuaciones de reservas de suelo estratégica donde la definición de las características constructivas se encuentra a nivel de anteproyecto o proyecto básico han sido claves para originar el nacimiento de los PLSI.

5ª. Los planes que establezcan determinaciones de desarrollo del régimen urbanístico del suelo, incluirán un documento de Normas Urbanísticas en las que se expresarán los diferentes criterios y elementos definitorios de los usos y aprovechamientos

correspondientes a cada solar o parcela, así como las definitorias de las morfologías edificatorias, sin perjuicio de su remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento. Incorporándose al planeamiento general cuando se trate sobre la base del desarrollo del PLSI.

Todo ello además como hemos señalado anteriormente es susceptible de devengarse tal y como se establece para los PLSI en su desarrollo a un posterior plan parcial, plan especial de reforma interior de mejora o a un Estudio de detalle.

11 TRAMITACIÓN.

11.1 PROMOCIÓN

11.1.1 PSI: DECLARACIÓN DE INTERÉS REGIONAL EN CASO DE PROMOCIÓN A TRAVÉS DE LA INICIATIVA PRIVADA.

Podrán promover un PSI ante la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda según el Art. 33 del TRLOTAU y el Art 126 del RP:

1.- Por Gestión Directa las administraciones públicas, sus organismos autónomos o sociedades cuyo capital les pertenezca íntegra o mayoritariamente siempre que la edificación y urbanización forme parte de su objeto social. En este primer caso, se encuadran proyectos tan ambiciosos como el PSI para la construcción del hospital de Cuenca, el PSI del Barrio Avanzado de Toledo y el Parque Aeronáutico de Albacete que tienen como promotor directo, una sociedad pública dependiente de la Consejería, como es la Empresa Regional de Suelo y Vivienda de Castilla- La Mancha, o el Fuerte de San Francisco y cuyo promotor es el Instituto de Finanzas.

2.- Por personas privadas físicas o jurídicas, en cuyo objeto social tengan comprendido el objeto establecido para la ejecución del PSI. En este caso deberá solicitar previamente a la tramitación, la declaración de interés regional. Este es el caso del PSI para la construcción del Campo de Golf de Albacete en las pinaillas cuyo promotor es la Sociedad “Club de Golf Castilla- La Mancha, S.R.L”, o el PSI para la construcción del aeropuerto de Ciudad Real cuyo promotor es C.R. Aeropuertos S.L.

En los casos de PSI de iniciativa privada es necesario conforme al Art 33 del TRLOTAU y al Art 127.1 del RP, la tramitación de la previa obtención de la declaración de Interés Regional, en adelante DIR, que se tiene que presentar ante la Consejería

competente en materia de ordenación del territorio y vivienda y deberá contener los documentos expresivos del Art. 15.1 a), b), c), d) del RP, debiendo dejar claramente expresado el objeto del proyecto, justificación del interés o relevancia social o económica regional del mismo, la fundamentación de la utilidad pública o del interés social, la localización del ámbito y si afecta a uno o a varios términos municipales y la administración o entidad promotora del proyecto. Remarca el RP que en cualquier caso deberá quedar claramente identificado el objeto y su adecuación o no al planeamiento vigente y un primer análisis de la viabilidad y de las repercusiones socio-económicas que su implantación comporta.

En este punto es importante además añadir que es muy útil de cara a garantizar una participación efectiva por parte de las entidades locales la definición del ámbito propuesto a llevar a cabo el PSI, de hecho tal y como señala Moreno Grau³⁴⁶ *"Los ayuntamientos a los que alcance la influencia de la actuación tendrán la posibilidad de hacer ver a la autoridad autonómica que en su término municipal existen terrenos con mejor situación para el desarrollo de la actuación proyectada pues es fácilmente concebible que en varios municipios se pueda encontrar una ubicación que no tenga que lindar con espacios de alta protección medioambiental. Lo importante es que la CCAA, en ese momento inicial, está obligada a sondear esas posibles alternativas, por si y mediante la consulta con los ayuntamientos"*.

Es necesario hacer aquí un receso para remarcar que a pesar, de que solo se contempla en el Art. 127 la DIR para los PSI de promoción privada, se ha optado por tramitar también la DIR para aquellos PSI de promoción pública que se tramitan por la Empresas Públicas dependientes de la Junta de Comunidades, en aras a los principios de publicidad, máxima transparencia y de mayor objetividad y rigor con los intereses generales que impregnan el espíritu de dichos proyectos.

³⁴⁶Moreno Grau, J, "Ordenación del Territorio y Autonomía municipal", Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 7.

De esta manera se ha procedido en el PSI para la construcción del Hospital de Cuenca y del Barrio Avanzado de Toledo (cuyo promotor es ERES), al igual que en su día se hizo con el PSI del Fuerte de San Francisco (cuyo promotor es el Instituto de Finanzas).

Una vez recibida esta documentación, la consejería deberá dar audiencia y obtener el informe de los municipios afectados y de la Consejería en nuestro caso de fomento para el informe previsto en el Art 16.1 de la Ley 12/2002 de 27 de Junio, reguladora del ciclo integral del agua. El Art. 127.2 del RP también hace referencia a dar audiencia la Consejería competente en materia de medio ambiente, tramite hoy sustituido por el tramite previsto en la Ley 4/2007 de evaluación ambiental preliminar.

Con este trámite de lo que se trata es de dar una incorporación temprana a los ayuntamientos u a otros organismos afectados, con el fin de que analicen y expongan y modulen el emplazamiento con el fin de verificar si la actuación será viable o no. Además para el promotor supone un plus de incremento de la seguridad jurídica sin necesidad de hacer una inversión a coste hundido, pues sabrá en el momento de emitirse la DIR por el Consejo de Gobierno, una aproximación muy certera de cómo debe enfocar de la redacción del proyecto y que debe variar respecto a lo presentado como documentación de la DIR. Se trata como hemos señalado de un acto similar a la consulta previa en un PAU.

El Consejo de Gobierno deberá resolver como máximo en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud correspondiente. Si no resolviese en dicho plazo, se entiende desestimada dicha solicitud, por silencio negativo.

Asimismo la DIR podrá condicionarse a la presentación en un plazo determinado del proyecto o proyectos de singular interés correspondientes. Este caso solo se ha producido en una ocasión con el PSI del Reino del Quijote en el que se tramitaron cuatro PSI, con la idea de configurar en la misma área un complejo de ocio, con academia de golf y club de tenis, Casino, dotacional y otros objetos que no llegaron a ver la luz en forma de PSI.

Aunque el TRLOTAU no lo recoge expresamente es recomendable tal y como señala Sánchez Casanova³⁴⁷ *“que ante un supuesto de DIR favorable, el acuerdo de Consejo de Gobierno contenga un plazo de vigencia para dicha declaración o de manera equivalente un plazo para la presentación del consiguiente PSI. Transcurrido dicho plazo si se hubiese presentado el PSI decaería los efectos de la declaración y el promotor dejaría de estar habilitado para continuar con su iniciativa”*.

De hecho este es el caso de lo ocurrido en el PSI del Reino del Quijote del que anteriormente hemos hablado estableciéndose en el Acuerdo del Consejo de Gobierno la caducidad de la DIR el 20 de Febrero de 2007.

Es importante destacar además que los PSI que tengan por objeto instalaciones para el desarrollo de actividades industriales o terciarias, requerirán informe favorable del ayuntamiento en el que se asiente, respecto de la implantación de los mencionados usos y su adecuación a las previsiones del planeamiento municipal vigente, es por ello que ya desde ab initio el conocimiento que tengan de la actuación, modulándola sobre la base de los informes emitidos supondrá una ágil tramitación cuando llegue de nuevo asede municipal en la fase de consultas.

11.1.2 PLANES DE SINGULAR INTRES: LA MÁS QUE JUSTIFICADA INNECESARIEDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL EN LA TRAMITACIÓN DEL INSTRUMENTO.

El Art 18.bis.1 establece que tienen por objeto la ordenación y transformación urbanística del suelo en actuaciones de iniciativa pública.

Sobre este concepto de iniciativa pública se ha debatido y ha sido bastante controvertido entre la doctrina. Por un lado los detractores de esta figura, que como hemos recalcado no ha tenido practica hasta la actualidad, establecen como López Abarca³⁴⁸ que *“en primer lugar si se hubiera querido expresar tal y como se ha hecho en el PSI conforme al Art 33 del TRLOTAU al definir que cabe su promoción por administraciones públicas,*

³⁴⁷ Sánchez Casanova, A en *“Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales”*, Aranzadi, Pamplona, 2009, Pág. 297

³⁴⁸ López Abarca, A, *“Los Planes de Singular Interés”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pag 2853.

sus organismos autónomos y cualesquiera otras organizaciones descentralizadas de ellas dependientes y las sociedades cuyo capital les pertenezca integra o mayoritariamente siempre que en este último caso conforme como parte de su objeto social la edificación y la urbanización, se hubiera hecho de facto e incluido con la misma literalidad en el Art 18.1.bis”.

Asimismo y a tenor de lo establecido por el autor “*la iniciativa del planeamiento urbanístico esa limitada a las administraciones públicas... en tanto que el planeamiento de desarrollo es de la iniciativa pública exclusivamente excepto en los supuestos previstos en la Ley, de iniciativa de los adjudicatarios de PAUs , solo la administración, de oficio, podrá promover y aprobar tales planes con independencia y anterioridad a los programas conforme al Art 38.1.a) del TRLOTAU.*

A ello añade conforme al Art 2.1 del TRLOTAU que *la actividad administrativa de ordenación de la ocupación transformación, uso y aprovechamiento del suelo, es una función pública, cuyo cumplimiento corresponde a la Junta de Comunidades y a los municipios... y además conforme al Art 7.2 deberán realizarse de forma directa por la administración actuante, el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística y los de ejecución de estos”.*

Todo ello para finalizar afirmando que a “*los efectos de administración publica en la iniciativa del planeamiento urbanístico quedan incluidas las organizaciones descentralizadas de derecho público, pero no las sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixtas en tanto que el procedimiento de aprobación corresponde de forma directa a la organización de la administración territorial competente”.*

Pues bien a ello debemos responder en primer lugar que el TRLOTAU contempla en la ejecución del mismo la gestión directa propia y cooperativa estableciendo en su Art 105 que la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha y los municipios, podrán utilizar, para la gestión directa de la actividad de ejecución, que sea de su respectiva competencia todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación del sector público y de régimen local. En particular todas ellas estarán habilitadas para crear organismos autónomos y entidades mercantiles de capital

íntegramente público o mixto, de duración limitada o indefinida y con carácter general o para solo determinadas actuaciones.

De hecho los PSI de iniciativa pública promovidos hasta la actualidad se han efectuado a través de empresas publicas regionales garantizando un control absoluto en la actuación la propia Junta de Comunidades, pero a la vez obtiene las ventajas de la sujeción al derecho privado como son la limitación de responsabilidad y eludir el rígido control administrativista que opera en el ámbito, económico y financiero y beneficiándose de la agilidad en la contratación si bien estando sujeto al TRLCSP.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de Enero de 1986³⁴⁹: *“Siguiendo esa misma línea de pensamiento es preciso referirse aquí, antes también de entrar a analizar el contenido y alcance de los preceptos tachados de irrespetuosos con la competencia estatal, a una realidad fáctica y jurídica, cual la del modo de actuar de las Administraciones públicas mediante determinadas entidades, más en particular, el valor del Derecho Público y del Privado a la hora de admitir ciertas formas de personificación de las entidades públicas y sobre el régimen de las mismas, cuestiones en las que se ha constatado una evidente evolución -en la que sería impertinente entrar- hasta haber adquirido en la actualidad carta de naturaleza la creación por la Administración de entes institucionales bajo formas privadas de personificación, muy en particular bajo la forma de sociedades anónimas, lo que conduce a la actuación bajo un régimen de Derecho Privado, de entes que se han personificado bajo una forma jurídica pública, de todo lo cual es buena muestra, en nuestra Patria, la misma Ley de Sociedades Anónimas que en su Art. 10 admite sociedades de ese tipo con un solo accionista, un ente público, y en esa misma dirección se suelen invocar los pertinentes preceptos de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, Ley del Patrimonio del Estado, e incluso la Ley General Presupuestaria, a cuyas normativas habremos de aludir más adelante. Parece claro que, como observa la doctrina, la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conectan dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose*

en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica”.

Asimismo se estipula en el Art 110.5b) que podrá formular y promover PAU la Junta de Comunidades o cualesquiera de los organismos o entidades, públicos o privados, de ella dependientes o adscritos a la misma o de las que forme parte (se entiende de su capital social) para el desarrollo de las competencias propias con relevancia territorial y en todo caso la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones urbanizadoras que fomenten la industrialización, o la vivienda social, de promoción pública o sujeta a cualquier régimen de protección pública.

A ello se añade por otros autores como Hurtado Orts³⁵⁰ el hecho de que la *“publicación de la función de la ordenación territorial y de la actividad urbanística, no impide la presencia, clásica en el derecho urbanístico, del sector privado, pudiendo acceder a la iniciativa las sociedades de capital público, integra o mayoritariamente, siempre que en su objeto figure la obra urbanizadora, ya que el objeto social de una mercantil le habilita para intervenir precisamente en ese campo y no en otros, estando igualmente legitimados los entes públicos empresariales creado por la propia CCAA, Estado o EELL tal y como se establece en el Art 85.2.a) LBRL”.*

Además se refuerza si cabe aún más nuestra tesis cuando en el Art 144 establece que pueden ser beneficiarios de la expropiación como sistema de gestión de un PSI o un PLSI, los organismos y entes públicos, incluso los de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores, o reciban de la administración promotora la encomienda para su ejecución.

Antes de terminar señalar que las empresas públicas conforme a lo establecido en la exposición de Motivos del Reglamento de Gestión Urbanística estatal, aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto que señala que pueden crearse por la Administración para todos los fines “sin excluir ninguno de los fines incluidos en el ámbito urbanístico”.

³⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986 de 31 de Enero, F.J VIII

³⁵⁰ Hurtado Orts, Francisco y otros, *“Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés”*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, pag 207.

Por último y en todo caso se debe señalar que la promoción de los mismos insita en el Art 18.1. bis en el que se alude de término genérico a la iniciativa pública, entendido de forma amplia incluyendo al sector público regional y local y a las propias administraciones, organismos autónomos y entidades de derecho público, no es óbice para que en el Art 18.bis.4) sea la competente la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

En los PLSI no viene regulada la obligación de aplicación de necesidad de Declaración de Interés Regional, si bien es cierto que al ser de iniciativa pública no sería necesaria, ya que estos instrumentos solo pueden ser tramitados por la iniciativa pública y es a la propia administración a tenor de lo previsto en el Art. 18. Bis 3, a la que le corresponde la ejecución del mismo.

No obstante es de reseñar como destaca Sánchez Casanova³⁵¹ “*que si la administración autonómica considerase necesario dicho pronunciamiento, el mismo quedaría establecido como un trámite previo a la elaboración y aprobación del Plan, aunque no tendría carácter preceptivo, porque de hecho su mayor valor está en que se pueda iniciar la tramitación ambiental si esta fuese necesaria*”.

De hecho siguiendo con este criterio y habiendo aplicado a pesar de que la Ley no lo ha exigido la DIR a los últimos PSI de iniciativa pública tramitados, sería una opción bastante acertada en los PLSI que se promuevan con el fin de reforzar la transparencia y objetividad del interés general económico y social que preside la actuación.

11.2 ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.

11.2.1 PSI

Una vez obtenida la DIR se elabora el PSI con la documentación expresiva en los Art. 15 anteriormente analizado sobre determinaciones de los PSI y el Art 16 del RP sobre documentación a aportar en el PSI, debiendo presentarse ante la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda para que se proceda a su aprobación inicial, que deberá ser publicada, conforme se establece en el Art 128 del RP.

³⁵¹ Casanova Sánchez, A y Otros, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales*”, Aranzadi, 2009, Pamplona. Pág. 313.

Una vez que esta se haya producido, se someterá a información pública durante el plazo de un mes mediante anuncio en el DOCM y al menos en uno de los periódicos de mayor difusión de la Comunidad. El cómputo del plazo de información comienza al día siguiente de la publicación del último anuncio.

Igualmente y conforme a lo establecido en el Art. 42.e) del TRLOTAU, si se establece actuaciones expropiatorias será preciso incluir en el anuncio de información pública, la relación de bienes y derechos afectados por aquellas. La Legislación de Expropiación forzosa también prevé la publicación en el BOP y en el tablón de edictos del ayuntamiento afectado.

Además y para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 11.3 del TRLS y lo establecido en el Art. 120 del TRLOTAU, el anuncio de información pública debe incluir un plano de situación del ámbito y su delimitación.

Simultáneamente y por similar plazo tal y como reza el Art 128.3 del TRLOTAU, se evacua trámite de consultas al municipio, municipios u otras administraciones afectadas, cuando estos no sean promotores del proyecto, hecho este último que en la práctica nunca se ha dado.

Citar en este caso como un mecanismo más de participación de las entidades locales en la configuración del PSI el trámite de consulta y reseñar además tal y como se establece por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 13 de Abril de 2004³⁵² que “*la graduación de la intensidad de la participación del municipio ha de llevarse a acabo en función de la relación entre intereses locales y supralocales*”. Si bien se garantiza un plus y valor añadido al incorporar a los ayuntamientos a la fase temprana de la Declaración de Interés Regional.

En todo caso los PSI que contengan actividades industriales o terciarias requerirán preceptivamente informe favorable del municipio en el que se asientan. En caso de silencio por dichas administraciones, se entiende favorable, de conformidad con lo establecido en el Art. 128.4 RP y 10 del TRLOTAU que disponen que si alguna de las administraciones a las que se evacue el trámite de consulta no hace uso del mismo, se entenderá de

³⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de Abril, F.J. XIV.

conformidad con el instrumento proyecto formulado, contenido este solo las previsiones que comprometan a la realización efectiva de acciones de otras administraciones que hayan manifestado de forma expresa.

La Consejería deberá dar audiencia y obtener informe del municipio o municipios afectados por el PSI por un periodo mínimo de 30 días, así como a la Consejería competente en materia de evaluación de impacto ambiental y la competente en materia hidrológica. Pudiéndose ampliar a 45 en caso de EIA, como anteriormente se ha señalado. Dicho Informe es vinculante y preceptivo en caso de que el objeto del PSI sea la instalación para el desarrollo de actividades industriales y terciarias que tengan por objeto la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios incluida la urbanización que precisen, que no tenga acomodo en el planeamiento.

En este sentido Hurtado Orts³⁵³ ha señalado que “*en este caso el informe municipal, en trámite de audiencia, no solo es preceptivo sino vinculante, pero en el resto, no pasará de preceptivo alegando el municipio lo que estime pertinente, y resolviendo la autonomía lo que considere relevante para los intereses autonómicos, que obviamente pueden o no coincidir, en ese momento y lugar con los del municipio*”.

Así se ha procedido en el PSI promovido por la sociedad Publica Instituto de Finanzas de promoción del Parque logístico y tecnológico de Illescas o el Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete.

Es necesaria también la notificación a titulares registrales de bienes y derechos afectados por el proyecto, de acuerdo con lo previsto en el Art. 58 de la LRJAPYAC , el Art. 120 del TRLOTAU y con lo previsto en la legislación de expropiación forzosa.

Asimismo y tal y como se establece en el Art 128.5 del RP durante el tiempo de duración del trámite de información pública y audiencia, la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística podrá acordar y practicar incluso de oficio, la realización de cuantas actuaciones de investigación y determinación de hechos y datos considere que pueden aportar elementos de juicio relevantes para la resolución.

³⁵³ Hurtado Orts, Francisco, *Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, pág. 208.

El Consejo de Gobierno conforme al Art 129 del RP a la vista de las alegaciones e informes presentados en el periodo de información pública y audiencia, así como del resultado de la concertación interadministrativa, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, preceptivo y no vinculante y a propuesta del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Vivienda, aprobará definitivamente el PSI si procede.

Dicho acuerdo se publicará íntegramente en el DOCM y en al menos uno de los periódicos de mayor difusión, siendo éstas condiciones para su eficacia y en los términos establecidos en el Art. 156 del RP y expresara el organismo, entidad o sociedad público a quien se encomiende la ejecución, o en su caso la persona o entidad particular responsable de ella. Además de la necesidad de publicarse en el BOP cuando afecta a la normativa urbanística municipal.

11.2.2 PLSI

Conforme al 18.bis.3) in fine, se prevé también la posibilidad de que previamente a la tramitación del Plan la Consejería competente en materia de Ordenación del territorio convoque un concurso con objeto de seleccionar los terrenos más adecuados para la ubicación de un PLSI y el sujeto al que se adjudicara su ejecución, de acuerdo con los criterios propuestos, y en su caso los de ordenación que se definirán en las bases de la convocatoria, junto con los criterios de adjudicación de la misma, todo ello en la forma que reglamentariamente se establezca, tal y como sucede en Canarias, Castilla León y Murcia.

Dicho precepto incorporado por la Ley 2/2009 ha sido muy criticado en este punto, por aquellos que ven realmente difícil, la posibilidad de desgranar de una actuación de relevante interés social con la desvinculación territorial que se produce con la apertura del concurso³⁵⁴. Para otros, como López Abarca³⁵⁵, se critica que bajo ese manto de actuación de iniciativa pública, al final se queda in efecto, “*pues es el Consejero el que podrá incluir*

³⁵⁴Caballero Vezanzones y otros, en Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 446, en el que se establece que “*habrá que esperar a lo que resulte del desarrollo reglamentario pero, a priori, resulta extraña la formulación de un concurso para seleccionar terrenos, pues es difícil entender que una actuación tiene especial interés y relevancia de forma desvinculada a su ubicación territorial*”. Teniendo en cuenta que el desarrollo reglamentario se ha producido dentro del Reglamento de Ejecución de la actividad urbanística, asimilando el procedimiento al contenido en la selección del urbanizador en los PAU.

criterios para la ordenación en las bases de la convocatoria, junto con los criterios para la adjudicación remitiendo todo ello a una disposición reglamentaria. Parece excesiva esta atribución en materia de ordenación urbanística de un municipio, lo que es más grave si atendemos a la ambigüedad de los motivos de su atribución... y quedando en manos de quienes tienen competencia para su aprobación no son elegidos democráticamente”.

Si bien de lo que se trata con este conjunto es que bajo la premisa de definición de una determinada actuación con unos fines supramunicipales concretos se determine la mejor alternativa técnica posible (incluso establecida en la línea del análisis ambiental de las distintas alternativas posibles), siendo indispensable el garantizar un modelo de desarrollo territorial sostenible con el previsto en el POM de los municipios afectados, pues lo que se busca es la finalidad de ejecución de la actuación que permitirá en muchos casos en los que no sea necesario un emplazamiento por las características técnicas del proyecto concreto, efectuarse a través de este concurso.

Además, en lo referente al concurso para la selección de los terrenos, lo que la iniciativa pública persigue con la promulgación de mismo es la ordenación para un posterior o inmediata de ejecución de suelos que satisfagan el interés último de promoción económica o social tendente a garantizar y a satisfacer derechos a la ciudadanía, sin ajustarse a límites de propiedad en el desarrollo de la actuación sino seleccionando los terrenos que mejor se adecuen a estos fines y teniendo en cuenta el modelo de crecimiento del municipio. A mi juicio es más que necesario que se vele por la correcta integración del PLSI en el modelo territorial de crecimiento establecido en el POM para su desarrollo.

Asimismo este concurso que puede convocar la Consejería es similar tal y como dispone el Art 172 del Reglamento de Ejecución lo previsto en el mismo en el Art al previsto en el Art 86 para los PAUs en el que se prevé con respecto a la alternativa técnica para valorar el criterio de adjudicación la mejor idoneidad del ámbito propuesto, en el caso de poder plantear distintas alternativas de delimitación.

De hecho este Art. 172 es bastante sorprendente, no por lo referido a los PLSI sino porque incluye a los PSI, si bien tendrían perfecta cabida en el inicio del Art donde

³⁵⁵ López Abarca, A, “Los Planes de Singular Interés”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados,

posteriormente veremos se analiza la titularidad de la promoción de este instrumento, también al final establece que es de aplicación en el concurso que se convoque, la regulación procedimental establecida para los PAU y PAE, con las particularidades derivadas del proyecto o plan de singular interés específico. Igual procedimiento se aplicará para seleccionar los terrenos más adecuados para la ubicación de un PLSI.

Es decir introduce vía reglamento, la posibilidad de que en la fase de ejecución del PSI pueda entrar la iniciativa pública distinta de la que hubiera promovido el proyecto o la privada para la ejecución del mismo, cuando se trata de actuaciones edificatorias, sin posibilidad de que el PSI sea bifásico en lo que se refiere a la ordenación de la urbanización y a los proyectos técnicos que albergan las finalidades contenidas en el mismo.

Asimismo este concurso que si afecta a la ejecución en cuanto a titularidad del mismo no incluye, como para el caso de los PLSI, en los PSI procedimiento similar para la ubicación de los terrenos más adecuados.

En cuanto a la naturaleza del sujeto que los promueve y el que posteriormente los desarrolla o ejecuta, tiene una naturaleza similar al de un PAU cualificado supramunicipal por la afección al interés social y económico regional de la actuación que supera la fronteras físicas municipales , estableciendo la LOTAU para este caso conforme al Art. 110.5 que pueden formular PAU los municipios o la Junta de comunidades, sus organismos o entidades públicas o privadas y las restantes administraciones públicas en ejercicio de sus competencias.

Además para el caso de PAU promovidos y ejecutados por la iniciativa pública regional, su tramitación se sujeta a las reglas establecidas en los planes especiales y su aprobación corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, que tendrá además en ejecución de los PAU la condición de administración actuante, hecho posteriormente clave para la determinación del aprovechamiento lucrativo derivado de la actuación.

Hasta el momento los PSI efectuados por gestión directa de la administración regional a través de distintas empresas públicas se han ejecutado tanto la promoción como la ejecución por la misma persona jurídica sin que haya visto la luz concurso alguno para la selección del promotor de la ejecución, habrá que estar atentos a la aplicación práctica de los mismos en la fase de ejecución una vez promovido por la iniciativa pública, pues si es promovido por la iniciativa privada la declaración de interés regional establece al promotor de la actuación un reconocimiento de aptitud legítimo para su ejecución.

Y si es promovido por la iniciativa pública qué papel juega el ejecutor, ¿sería un mero contratista de obras?, ¿Tendría algún grado de decisión por los proyectos técnicos aprobados y el complementario de obras de urbanización si lo hubiere? ¿Pasaría la explotación de la infraestructura o la titularidad de los proyectos técnicos que alberguen viviendas o una planta industrial a ser del ejecutor a riesgo y ventura? ¿Pasaría la infraestructura a manos privadas o sería un mero concesionario de la misma?. Habrá que esperar a que se produzca un desarrollo práctico del mismo o legal o reglamentario que dilucide sobre los PSI la aplicación de esta figura.

En lo referente a los Planes de Singular Interés la aprobación de los mismos conforme al Art 18.bis.4), se ajustará al procedimiento previsto en el artículo 33³⁵⁶, por lo tanto se seguirán las mismas reglas que para los PSI con la ya citada modificación de la innecesaridad de la DIR.

El procedimiento establecido para la aprobación de los planes de desarrollo cuya formulación esté prevista en los Planes de Singular Interés, los instrumentos de equidistribución y los Proyectos de Urbanización necesarios para su ejecución, salvo que se contengan en el propio Plan, se ajustará a lo establecido en el Art 174 del Reglamento de ejecución en el que se dispone que habrá una aprobación inicial de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

³⁵⁶ Dispone el Dictamen del Consejo Consultivo 55/2010 de 5 de Mayo sobre Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, Consideración VI apartado I, en observaciones no esenciales que la remisión al Art 33 “*convendría que la remisión que se hace para la aprobación de los PLSI, al procedimiento previsto en el Art 33, se concretase en el Art 33.3, apartado que, dentro de este largo precepto es donde realmente se regula el procedimiento al que se remite*”.

Se someterá a información pública y simultáneamente a audiencia e informe del municipio o municipios afectados³⁵⁷, por plazo de un mes, mediante anuncio publicado en el D.O.C.M. y en al menos uno de los periódicos de mayor difusión en ésta.

El plazo anterior se ampliará al que señale la legislación ambiental a efectos de información pública en el supuesto que el Plan deba someterse a evaluación ambiental, a fin de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos, es decir se ampliará a los 45 días establecidos en la legislación ambiental.

En el supuesto de que el PLSI así lo imponga deberá producirse el trámite de concertación interadministrativa de manera simultánea a la información pública.

Se aprobarán definitivamente por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística a la vista de las alegaciones de la fase anterior.

Asimismo deberá publicarse en el D.O.C.M y en uno de los periódicos de mayor difusión, además en el caso de que se incorpore normativa urbanística o innove la prevista en el Plan, el contenido íntegro deberá publicarse en el B.O.P.

11.3 EFECTOS

11.3.1 PSI

El primero y más importante de los efectos se encuentra establecido en su definición estableciendo en el Art 19.1 del TRLOTAU que determinarán con su aprobación definitiva clasificando y calificando urbanísticamente los terrenos que afecten, debiendo adaptarse el planeamiento a estas innovaciones mediante su modificación o revisión según proceda.

³⁵⁷ Dicho párrafo fue incluido a tenor del Dictamen del Consejo Consultivo N° 232/2008 de 5 de Noviembre sobre Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Vivienda y suelo por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de Diciembre en el que se estipuló en su Consideración IV apartado 3 que “*se hace constar expresamente la necesaria intervención en el procedimiento de los municipios afectados a través del correspondiente trámite de audiencia e informe. Esta equiparación de procedimiento parece lógica, dada la naturaleza de esta nueva figura del Plan de ordenación territorial y urbanística, que también es de carácter supramunicipal y que se creará con la entrada en vigor de la norma proyectada*”.

Los PSI además tendrán vigencia indefinida y su publicación producirá los siguientes efectos, tal y como señala el Art. 42 del TRLOTAU, hecho que vuelve a reforzar la tesis sostenida, que no son solo instrumentos de gestión sino de planeamiento³⁵⁸:

1.- Vinculación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación, así como al régimen urbanístico que le sea de aplicación. Declaración de situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación.

2.- Obligatoriedad del Cumplimiento de sus disposiciones por todo sujeto público o privado, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación, lo que determina el carácter de fuerza normativa de las determinaciones que modificaran lo establecido en el Plan General de Ordenación Urbana.

3.- Ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración Pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa.

4.- La declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones, las edificaciones correspondientes, cuando prevean obras publicas ordinarias o delimiten unidades de actuación para cuya ejecución sea precisa la expropiación. Se entenderán incluidos en todo caso los precisos para las conexiones interiores con las redes, sistemas de infraestructuras y servicios generales.

El Art. 144 del TRLOTAU establece que en los Planes y Proyectos de Singular Interés podrán ser beneficiarios de las expropiaciones³⁵⁹: Los organismos y entes públicos

³⁵⁸ En este sentido algún autor como Caballero Veganzones y otros, en Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha, Civitas, Pamplona, 2009, señala como ha mantenido en otras partes de la obra su improcedencia como instrumentos de ordenación pero a colación con lo tratado en este punto que a “*pesar de que el PSI no es un instrumento de ordenación, sus efectos se siguen remitiendo a los establecido por el Art. 42 del TRLOTAU*”. Por lo que precede, se aplican los mismos efectos de aprobación de los planes porque su naturaleza es híbrida.

³⁵⁹ En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 contra la resolución del Consejo de Gobierno de 23 de Septiembre de 2008 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas en su Antecedente de Hecho III establece que “... y más cuando los derechos urbanísticos de los actores, en ningún caso habían sido patrimonializados, quedando apoyada por la forma de gestión, la ejecución de las actuaciones urbanizadoras propias de la expropiación forzosa...”.

de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores o reciban de la administración la encomienda de ejecución. Además en los planes de singular Interés los particulares adjudicatarios del concurso para su ejecución y en los PSI los promotores y las entidades urbanísticas colaboradoras constituidos entre éstos y la administración actuante.

He aquí un mero inciso, anteriormente remarcado y que avala la tesis de la promoción a través de empresas públicas de PLSI y contradice la antinomia existente en el sector doctrinal más municipalista, en la interpretación de quien puede ser promotor de un Plan de singular Interés, que aboga por que el Art. 18. Bis reconoce a la administración pública propiamente dicha, excluyendo de ésta a sociedades públicas de ella dependientes.

En este Artículo y en contraposición con lo dispuesto en el 42.1. e) in fine, se vincula ex professo como beneficiario de la expropiación en el caso de ejecución de un PLSI a entes o sociedades públicas que sean promotores directamente de la actuación o reciban de la administración la encomienda de ejecución.

Además en los supuestos de PSI de promoción pública, su aprobación definitiva producirá la declaración de urgente ocupación, cuando dicho proyecto contemple la expropiación como procedimiento de ejecución, delimite el correspondiente ámbito e incorpore una relación de los propietarios existentes en el mismo con la descripción de los bienes y derechos afectados que deberá haberse sometido a información pública con el propio proyecto y respetando lo establecido en la legislación de expropiación forzosa.

5.- La publicidad de su entero contenido, teniendo derecho cualquier persona a consultar su documentación.

6.- Además se ha incluido a raíz de la reforma de la LOTAU por la 2/2009 un nuevo efecto, que establece que en el caso de los PSI, además de la obligación de la inmediata realización y formalización de las cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico, así como del cumplimiento y en su caso el levantamiento de los demás deberes y cargas urbanísticas previos al comienzo de la ejecución a que los propios proyectos den lugar conforme a sus propias determinaciones. Todos estos deberes y cargas podrán cumplirse, si así lo acepta la administración destinataria, mediante entrega de suelo o aprovechamiento urbanístico o compensación en metálico equivalente al correspondiente valor urbanístico,

es decir a través de la monetización de los mismos. Si bien es cierto que es sorprendente la inclusión de la monetización de los mismos en caso de PLSI y PSI residenciales, cuya finalidades se integraría en los patrimonios públicos de suelo con el fin de garantizar otra reserva de suelo o viviendas que poner a disposición de su registro de demandantes, sin necesidad de promover por iniciativa pública estos suelos.

Los municipios serán beneficiarios en todo caso y con cargo a los terrenos comprendidos en el ámbito del correspondiente PSI, de cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico equivalentes a los previstos en el planeamiento municipal vigente al tiempo de la aprobación definitiva de dicho proyecto o en su defecto, los correspondientes al régimen legal urbanístico de la clase de suelo de que se trate. De los demás deberes cargas y cesiones será beneficiaria la administración de la Junta de Comunidades, que deberá afectar los bienes así adquiridos a fines relacionados con la actividad urbanística.

Es necesario aclarar en este punto que en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado, las superficies de suelo destinadas a dotaciones públicas, deben ser de cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento, mientras que aquellas en las que se materialice el porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo deben serlo a favor de la administración actuante.

Y es que ya desde el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, se deja de hacer referencia a administraciones concretas bajo la fórmula de administración actuante.

Es decir se debería aunar para que no haya contradicciones entre artículos el Art. 42.1.g del TRLOTAU que viene a recoger la posibilidad de que el planeamiento vigente prevea cesiones de suelo dotacional y aprovechamiento lucrativo superiores que las resultantes de aplicar los mínimos legales, y que por ello el PSI debe asumirlas, en cambio el principio del párrafo que establece *los municipios serán beneficiarios, en todo caso...* debe estar en concordancia con el Art. 51.1.1.2d) del TRLOTAU, que establece con carácter general, los deberes correspondientes al derecho de propiedad del suelo.

En este sentido conviene reseñar la posición del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha³⁶⁰ al establecer *“que el Art 51.1.2.e) atribuye la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponde a la administración en concepto de participación de la Comunidad en las plusvalías a la administración actuante, en lugar de a la administración municipal como hacia el equivalente precepto de la LOTAU. Adecuación normativa sobre la que ya se pronunció este Consejo en su dictamen 97/2004 de 28 de Julio, al evacuar la consulta formulada por el Consejero de obras públicas en relación con diversos problemas que plantea la aplicación de la Ley 2/1998 diciendo... que la literalidad de los anteriores preceptos permite afirmar que la redacción dada por la Ley estatal y autonómica a la obligación de cesión de parte del aprovechamiento urbanístico no resulta coincidente, al menos en cuanto al titular del derecho, a recibir dicho suelo. Si para el Estado se trata de cualquier administración actuante, para la Comunidad autónoma solo puede ser la municipal. Esto supone que solo es posible la modificación de la Ley autonómica mediante otra norma con rango de ley, sino que resultaría conveniente su adecuación al texto estatal, a fin de evitar dudas en cuanto a interpretación de la norma aplicable, pues, dado el carácter básico de la Ley estatal, en realidad se ha producido un desplazamiento de la norma autonómica y en consecuencia puede afirmarse que por imperio de aquella las cesiones deben referirse a la administración actuante y no solo a la municipal. Esto es, en el supuesto de actuación urbanística de una administración no municipal, correspondería a la actuante ser la beneficiaria de las cesiones aun en contra del tenor literal de la norma autonómica”*.

Sin embargo habiendo quedado esclarecido por el Consejo Consultivo la interpretación del Art 51.1.2 e) en el Dictamen 55/2010³⁶¹ vuelve a hacerlo confuso entremezclando administración promotora con administración actuante al estipular que *“el cotejo de ambos preceptos revela un cambio significativo en las reglas determinantes del sujeto destinatario de los terrenos o aprovechamiento objeto de cesión resultante de la*

³⁶⁰ Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha N°163/2004 de 22 de Diciembre sobre Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha, Consideración VII.

³⁶¹ Dictamen del Consejo Consultivo 55/2010 de 5 de Mayo sobre Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, Consideración 5 apartado II.

aprobación de un proyecto de singular interés, ya que, mientras en la redacción actual se prevé un posible reparto de cesiones entre el municipio y la Junta de comunidades, cuya eventual participación en la misma lleva implícita su presumible intervención como administración promotora del proyecto, con la regulación proyectada la asignación de beneficios derivados de la acción urbanizadora queda residenciada íntegramente en la administración actuante, sea esta cual fuere. Esta modificación comportaría privar a las administraciones municipales de aquella porción de la participación comunitaria en las plusvalías que había resultado de la ejecución de su planeamiento vigente al tiempo de la aprobación del PSI, lo que el texto vigente parece configurar como una reserva o garantía que, en todo caso, habrá de observarse por la administración actuante, constituyendo una regulación de carácter singular que no tiene por qué acomodarse a la regla general enunciada en el Art 51.1.2.e)”. Es decir lejos de continuar con el esclarecimiento del Art 51.1.2.e) derivado del dictamen 163/2004 donde además prevalece lo establecido por la Ley de Suelo estatal, en este caso el Consejo Consultivo enmaraña la aplicabilidad del Art entremezclando la administración promotora y la actuante y además dejando entrever la posibilidad de cuando un PSI adopte el planeamiento vigente y no se produzca modificación o revisión del PGOU, hasta ahora ninguno de los PSI han desarrollado un sector de suelo urbanizable de un POM, sin modificación de ordenación estructural o de detalle, podría caber la cesión de la plusvalía a la administración municipal, sin tener en cuenta la administración actuante y separándose por ende de lo establecido por el TRLS estatal.

Asimismo el Art 83 del TRLOTAU establece el derecho de tanteo y retracto a favor de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha en la transmisión onerosa de suelos o edificaciones que provengan de planes y proyectos de singular interés formulados para la ejecución de programas de vivienda. Simplemente añadir en este punto, una vez corroborado con el servicio de planeamiento supramunicipal de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades que no se ha ejercitado el mencionado derecho por parte de la Junta en ningún PSI formulado en Castilla- La Mancha.

Otro de los efectos que se derivan son la suspensión, tanto para la revisión o modificación del Plan General del municipio que afecte cuando sea necesario para el PSI

como el PLSI para garantizar la efectividad de estos instrumentos de ordenación, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo y del municipio o municipios afectados conforme al Art.123 del RP y a la suspensión de licencias de parcelación de terrenos, de edificación y demolición para áreas y usos determinados para no interferir en la ordenación del ámbito objeto de la propuesta conforme reza el Art 130.1.del TRLOTAU.

En el caso de la suspensión de la revisión o modificación del Plan el citado efecto que será publicado en el D.O.C.M. no podrá superar nunca el periodo de los dos años y además deben efectuarse las normas transitorias en sustitución de las suspendidas que también se incorporaran a la publicación citada.

En el caso de suspensión de licencias de parcelación y de edificación, el propio acuerdo del sometimiento de información pública conllevará de facto la suspensión de licencias del área afectada por el proyecto por un plazo de un año.

Por ultimo añadir que en caso de que los PSI o PLSI tal y como dispone el Art. 40.2.c) del TRLOTAU incorporen la reconsideración total de la ordenación establecida por el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, con el inciso de que si bien en otras Comunidades autónomas se reconoce la posibilidad de que modifiquen los POT aquí de momento no hay nada regulado al efecto, o suponga una modificación del modelo o solución a que responda aquella ordenación de lugar y requiere la revisión de dichos instrumentos, sin que se pueda adaptar el mismo por una modificación puntual del Plan.

11.3.2 PLSI

El primero de los efectos viene casi contenido en la propia definición del instrumento cuando establece en el Art 18.bis.1) del TRLOTAU, estableciendo que su aprobación definitiva, determinará, en su caso, la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a los que afecten, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones mediante su revisión o modificación.

Además de éste y de los efectos previstos en el Art. 40, 42, 83, 123, 130, del TRLOTAU, que acabamos de finalizar el análisis para los PSI y es perfectamente

extrapolable a los PLSI y los derechos de tanteo y retracto en caso de edificaciones y suelo objeto de PSI y PLSI.

Asimismo cabe señalar que la aprobación definitiva de los Planes de Singular Interés conforme al Art 18.bis.5) del TRLOTAU producirá la declaración de urgencia de la ocupación cuando dicho Plan establezca la expropiación como procedimiento de ejecución, delimite el correspondiente ámbito e incorpore una relación de los propietarios existentes en el mismo, con la descripción de los bienes y derechos afectados, que deberá haberse sometido a información pública con el propio Plan y respetando lo dispuesto al efecto en la legislación de expropiación forzosa.

12 EJECUCIÓN.

12.1.1 PSI

El Art. 22 del TRLOTAU estipula que la ejecución de los PSI corresponde a la Administración Pública o persona privada, que los hubiera promovido que deberá ser determinada expresamente en el acto de aprobación definitiva. Dicha ejecución se realizara sobre la base y con arreglo a los proyectos o proyectos técnicos que concreten las obras e instalaciones, incluidas las de urbanización, que comprendan con el grado de precisión necesario para su realización material bajo la dirección de técnico distinto al autor, es decir a nivel teórico como hemos visto anteriormente al analizar el objeto de PSI de proyecto de ejecución.

El Art 172 del Reglamento de Ejecución establece que los PSI y PLSI podrán ser ejecutadas por las administraciones públicas, sus organismos autónomos y cualquiera organización descentralizada de ella dependientes y las sociedades cuyo capital les pertenezca íntegramente, siempre que en su objetos social conste la edificación y la urbanización. Asimismo ya diferencia de la promoción , también podrán promoverlos las sociedades mixtas y las personas privadas que resulten mediante concurso para los PLSI y las determinaciones expresamente para el acto de aprobación definitiva para los proyectos de singular interés o mediante concurso para el caso concertó de que fuera susceptible de crear competencia entre los particulares. El concurso se regulara de forma establecida en el reglamento de ejecución para los programas de actuación urbanizadora tanto para la selección del ejecutor como para la selección de los terrenos.

En el sentido de los citados proyectos al tratarse de trámites de desarrollo para poder materializar el objeto del PSI serán aprobados por la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, cuando tengan por objeto PSI de la propia comunidad autónoma desde la iniciativa pública regional o cuando afecten a más de un municipio.

Dichos proyectos, que sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, no estarán sujetos a licencia municipal, serán trasladados a las Corporaciones a Locales en cuyo territorio se vayan a llevar a cabo las obras, para su conocimiento e informe previo. Posteriormente pasaremos a analizar los actos de uso de suelo, edificación y construcción no sujetos a licencia urbanística.

En caso de los PSI de iniciativa privada o promovidos por iniciativa pública distinta de la regional y afectando a un solo municipio se aprobarán por el Ayuntamiento correspondientes devengándose la sujeción a licencia.

La aprobación y revisión de estos proyectos de edificación ínsitos en el PSI de iniciativa pública regional o que afectan a más de un municipio ha sido sin duda uno de los principales quebraderos de cabeza de los técnicos autonómicos de los servicios de planeamiento supramunicipal, ya que recae en ellos la responsabilidad de adecuación del proyecto no solo al planeamiento establecido en el PSI y cohesionado con el municipal, sino que tienen que analizar desde el punto de vista del código técnico de la edificación, los proyectos de edificación en ellos contenido dependiendo de la naturaleza del proyecto, que incluso pueden llegar a ser hospitales, polideportivos, o cualquier clase de industrial.

A ello además se añade que el visado del colegio oficial, que servía como garantía de que técnico competente había sido el autor material del mismo y por ende se le reconocía aptitud técnica para su elaboración, la Ley 25/2009 de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para adaptarse a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ha suprimido la obligatoriedad de visado manteniéndose a través del Real Decreto 1000/2010, de 5 de Agosto para proyectos de ejecución de edificación y los certificados final de obra de edificación pero no en obras civiles.

Ante este panorama Casanova Sánchez³⁶² aduce que *“el informe de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística puede analizar la adecuación de los proyectos técnicos que desarrollan el PSI a las determinaciones del mismo que han sido aprobadas pero no al contenido de estos proyectos técnicos de ejecución con criterios de informe para licencia de (similar al trámite de consulta sustitutivo de la licencia de obras) que en cambio es el trabajo habitual de los técnicos y jurídicos municipales”*.

De momento la mayor parte de las Comunidades Autónomas se han resignado al paso de la competencia de aprobación de estos proyectos técnicos de edificación a manos municipales y por ende al no devengo de la licencia.

Asimismo dispone el Art. 173 también para lo establecido en los PSI y PLSI que una vez aprobados los sujetos responsables de su ejecución tendrán la obligación de la inmediata realización y formalización del municipio de las cesiones establecidas en el Art 42.1.g) del TRLOTAU a favor del municipio y a favor de la administración urbanística actuante de las entregas de suelo en las que se materialice el aprovechamiento urbanístico que corresponde a la misma según lo señalado en el Art 51.1.1.2e) del TRLOTAU, es decir ceder a la administración actuante los terrenos en los que se localice la parte del aprovechamiento urbanístico que corresponda a esta administración (10%) en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, salvo en el suelo no urbanizado, en el que se puede contemplar en ese suelo finalista programas de actuación edificatoria.

Como administración actuante se entiende la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en ambas figuras los PSI y PLSI pues así queda establecido en el Art 7.2 del TRLOTAU al determinar que deberán de realizarse de forma directa por la administración actuante el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística y la ejecución de estos.

Asimismo el Art 110.5 del TRLOTAU establece para el caso de tramitación de un PAU de iniciativa pública regional que se sujetará a lo establecido para la tramitación de planes especiales y su aprobación por ende corresponde a la Consejería competente en

³⁶²Sánchez Casanova, Amparo y otros, “Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla -

materia de ordenación territorial y urbanística, teniéndose a esta por administración actuante.

Además refuerza el propio Art 173 del TRLOTAU el sentido de la administración actuante cuando establece que de los demás deberes y cargas cuyo cumplimiento se realice a través de la participación de la administración actuante en el aprovechamiento de la actuación, podrán cumplirse, siempre que así lo determine dicha administración, mediante compensación en metálico equivalente a su correspondiente valor urbanístico.

El propio Art 173 continúa estableciendo la necesidad del cumplimiento y en su caso levantamiento de los demás deberes y cargas urbanísticos previos al comienzo de la ejecución que los PSI y PLSI den conforme a las determinaciones y al régimen legal urbanístico de la clase de suelo del que se trate.

Debemos aludir en este inciso al sistema de gestión aplicable en los PSI para la obtención de los terrenos y que erige como una de las determinaciones más confusas que se establece en el Art 20.1.h) del TRLOTAU anteriormente analizado, se podrán ejecutar mediante reparcelación o expropiación forzosa por tasación conjunta o por tasación individualizada. Siendo este último método el que ha supuesto hasta ahora el 100% de la forma de gestión para ejecutar los mismos, parecido un poco complicado la incorporación de la reparcelación al mismo cuando el objeto del PSI son las edificaciones contempladas en el mismo y con el requerimiento de la ordenación en todo el ámbito con los proyectos que el promotor de los mismos vaya a ejecutar y además en caso de tratarse de PSI industriales si cabe mucho más difícil pues están afectos a la imposibilidad de parcelación posterior.

En este punto simplemente reseñar la polémica Sentencia del Tribunal Supremo 2676/2015 en recurso 865/2014 de 22 de Junio de 2015, sobre la expropiación contenida en el Proyecto de Singular Interés del Aeropuerto de Ciudad Real, en el que el Alto Tribunal ante la pretensión de la parte actora de que sus fincas están integradas dentro del PSI del Aeropuerto de Ciudad Real, que clasifica la zona a expropiar como suelo industrial que se va a destinar a instalaciones para el desarrollo de actividades industriales o terciarias de

carácter privado, por lo que debe considerarse suelo urbanizable, el Alto Tribunal ratifica la valoración como suelo rustico hecha por el Jurado de Valoraciones de Castilla La Mancha disponiendo que “ *estas alegaciones de la demanda no pueden acogerse, pues se basan en la ilegalidad del proyecto de singular interés “Aeropuerto de Ciudad Real, cuando antes se ha indicado que, sobre tal cuestión, existe un pronunciamiento previo de la Sala de instancia, recogido en la Sentencia firme de 22 de Julio de 2003, que sostiene precisamente lo contrario, la conformidad a derecho del acuerdo que aprobó el PSI, en lo relativo a la clasificación como suelo rustico de los terrenos que componen el recinto aeroportuario, por no existir en la normativa en vigor ningún impedimento para esa configuración de los terrenos sobre los que se proyecta construir el aeropuerto”.*

Con ello cabe reseñar que en todo caso cabria la reparcelación económica a través de las indemnizaciones sustitutorias entre los afectados conforme a lo establecido en el Art 34.2 del TRLOTAU, al suponer una imposibilidad la reparcelación material en la totalidad de la superficie afectada.

Asimismo dificultad de implementación de este sistema es que la propia Ley al analizar los efectos de los PSI se alude en todo momento como hemos analizado, que la aprobación definitiva determinará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos a ejecutar conforme el sistemas de expropiación y además incluirá los terrenos necesarios para las conexiones exteriores con las redes, sistemas e infraestructuras y servicios generales. Pudiendo ser beneficiarios todos los sujetos legitimados para la promoción y ejecución de un PSI.

Además en los casos de los PSI de iniciativa pública conllevara la declaración de urgente ocupación cuando se haya establecido dentro del proyecto este sistema a ejecutar, se haya efectuado el proyecto de expropiación con la relación de titulares existentes y se haya sometido a información pública el mismo de forma simultánea a la información pública del PSI.

12.1.2 PLSI

Aparte de la ejecución desarrollada en el apartado anterior, conforme a los Art 172, 173 del TRLOTAU de idéntica aplicación a la figura de los PLSI y por ello no volveremos al análisis de la mismas.

También en los PLSI se contempla como modelo de gestión tanto la expropiación como la reparcelación, pues el propio Art 18.bis.4 del TRLOTAU establece el procedimiento para aprobar los planes de desarrollo del PLSI alude a los proyectos de urbanización y a los instrumentos de equidistribución necesarios.

Si bien es cierto que posteriormente en el Art 18.bis.5 se establece como efecto de aprobación definitiva de los PLSI la declaración de urgencia de la ocupación cuando dicho Plan hubiera establecido la expropiación como modo de gestión, se hubieran identificado a los propietarios existentes en el mismos y la relación de fincas afectadas por el ámbito objeto del PLSI y se hubiera sometido a información pública en el propio Plan.

Es cierto que a diferencia de los PSI en este caso la reparcelación podría llegar a ser como se ha declarado en otras CCAA el modo de gestión que debería primar en estas actuaciones frente al instituto expropiatorio. Es por la propia naturaleza de los PLSI por lo que resulta más asimilable tanto la reparcelación material como supletoriamente la económica del ámbito, pues el PLSI se genera con el fin de desarrollar suelo para generar reservas estratégicas destinadas a una finalidad de interés socio-económico regional, salvo en la creación de grandes reservas de suelo para uso dotacional público que entendemos que será de aplicación el instituto expropiatorio.

Además en este caso las edificaciones resultantes de la ordenación establecida en el Plan de Singular Interés conforme al Art 18.4.bis in fine, se autorizarán por el respectivo Ayuntamiento de acuerdo con el procedimiento recogido en el Capítulo II del Título VII de este Texto Refundido y en la legislación de régimen local. He aquí una diferencia fundamental a lo previsto para los PSI, pues en este último caso es la Consejería la que aprobará los proyectos técnicos de ejecución, previo informe del municipio, sin estar sujetos a licencia municipal.

13 RECURRIBILIDAD DEL ACTO DE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PROYECTO Y PLAN DE SINGULAR INTERES. ANALISIS DE LA POSIBILIDAD DE RECURSO CONTRA LA DIR.

13.1 ACTO DE APROBACIÓN DE PROYECTO Y PLAN DE SINGULAR INTERES.

Como se ha analizado anteriormente el Art 33. b) del TRLOTAU establece tanto para los proyectos como para los planes de singular interés que se aprobarán definitivamente por el Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística y previo informe de la comisión regional de ordenación del territorio y urbanismo, debiendo publicarse en el Diario oficial de Castilla- La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión el acuerdo de aprobación definitiva que designará expresamente el organismo, entidad o sociedad pública a que se encomiende la ejecución, o en su caso, la persona o entidad particular promotora de ella.

La Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa conoce a tenor de su Art 1 de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo, con las disposiciones generales con rango inferior a la Ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación. Entendiéndose por administración, entre otros, a las administraciones autonómicas, sin que por ello se entienda que son actos de los contenidos en el Art 2 de la misma ley como son los actos políticos, dictados en el ejercicio del poder de dirección de las administraciones públicas, es decir cuando los gobiernos actúan como órganos constitucionales no como órganos administrativos³⁶³, como el caso que estamos analizando.

Se trata por tanto de una acto administrativo expreso de la administración regional, expresado a través de resolución de consejo de Gobierno, que pone fin al procedimiento administrativo de aprobación de proyectos y planes de singular interés.

De este modo tal y como se señala en el Art 25 de la LJCA puede interponerse recurso contencioso administrativo contra las disposiciones de carácter general y los actos expresos y presuntos de la administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean

³⁶³ Santamaría Pastor, J.A, “*La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Comentarios*”, Iustel y Gómez Acebo & Pombo, Madrid, 2010, pág. 84.

definitivos como es en el caso de la aprobación definitiva por acuerdo del Consejo de Gobierno tanto del PSI como del PLSI, si deciden directamente sobre el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Es por ello que contra el acto de aprobación definitiva del acuerdo de Consejo de Gobierno cabría conforme a lo establecido en el Art 116 de la LRJAPYAC potestativamente por parte del interesado la interposición del recurso de reposición ante el mismo Consejo de Gobierno en el plazo de un mes, al tratarse de un acto expreso, contado desde el día siguiente a su publicación, o directamente recurso contencioso administrativo en el TSJ de Castilla- La mancha, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su publicación, sin que este último se podrá interponer hasta que se haya resuelto o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición si se hubiera interpuesto, que se resolverá en el plazo de un mes.

Son varios los proyectos de singular interés que han sido recurridos ante los Tribunales, y casi todos ellos cuestionándose el concepto jurídico indeterminado de utilidad pública e interés social, caso de la Sentencia del TSJ de Castilla- la Mancha 2402/2003 en recurso 184/2000 de 27 de Junio de 2003 sobre el PSI Campo de Golf Castilla- La Mancha de Albacete o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La mancha de 28 de Mayo de 2012 en recurso 965/2008 contra la aprobación definitiva del PSI para la construcción de un parque industrial y tecnológico en el término municipal de Illescas, o inculcando la Ley de Expropiación forzosa, cuando se trate de éste procedimiento de gestión y sobre todo de los acuerdos del Jurado Regional de Valoraciones de Castilla La Mancha como es el caso de la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha en recurso 784/2009 de 30 de Diciembre de 2013 sobre el PSI del Aeropuerto de Ciudad Real.

Asimismo cabría recurso de casación ante la sala de lo contenciosos administrativo del Tribunal Supremo contra la sentencia pronunciada por la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha, conforme a lo establecido en el Art 86 de la LJCA.

En este caso si se produce conforme al Art 88 de la LJCA, abuso exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción, incompetencia o inadecuación del procedimiento,

quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en último caso se haya producido indefensión para la parte, o por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver la cuestión objeto de debate.

En este sentido y sobre el último motivo señalado en el Art 88 de la LJCA cabe reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 contra la resolución del Consejo de Gobierno de 23 de Septiembre de 2008 por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, en el que el recurrente alega vulneración de la doctrina jurisprudencial sobre el Art 44.2.d) del reglamento de gestión urbanística, por la interpretación de la justificación de interés social para el proyecto en cuestión, (hecho anteriormente analizado en el apartado 9.1 de la presente Tesis) y por la infracción del Art 53.2 de la LRJAPYPAC debido a la falta de motivación del interés público o social del PSI en cuestión.

Asimismo cabría recurso extraordinario de revisión conforme reza el Art 117.1 in fine de la LRJAPYPAC, ante el propio Consejo de Gobierno que será además competente para su revisión cuando concurra un error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente, que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que aunque fueran posteriores evidencien el error de la resolución o que se hayan dictado en fraude de Ley por incorporar documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial o como consecuencia de prevaricación o cohecho.

Cuando se trate de un error de hecho podrá interponerse en el plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada y en lo demás casos a los tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde la Sentencia judicial firme.

Hasta ahora no se ha interpuesto recurso extraordinario de Revisión contra ningún PSI en Castilla- La Mancha.

13.2 ESPECIAL ANALISIS DE LA RECURRRIBILIDAD DE LA DECLARACIÓN DE INTERES REGIONAL.

Como ya hemos analizado la naturaleza jurídica de la DIR podría decirse que es biforme dependiendo de si se considera de forma aislada o si se considera dentro del procedimiento de aprobación definitiva del PSI.

En el primer caso, desde la óptica del análisis del PSI como procedimiento inicial aislado y previo a la aprobación inicial del mismo que visto desde esta óptica finaliza con resolución del Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha, se encuadraría dentro de los actos administrativos definitivos, a instancia de la solicitud presentado por el interesado que pondrá fin al procedimiento. Por tanto, cuando se trate del enjuiciamiento de cualquier cuestión relacionada con dicho procedimiento y solo de éste, es decir sin mezcla del de aprobación del PSI, debe considerarse que el acto que le pone fin es definitivo. Contra dicho acto que es emitido por el Consejo de Gobierno Castilla- La Mancha cabe que sea recurrido potestativamente en reposición ante el mismo Consejo de Gobierno o ser impugnado directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, ya que no cabe recurso de alzada al no existir un órgano superior jerárquico Art. 109 de la LRJAPYAC). Como dicho acto, limita el derecho del administrado se prevé la posibilidad de recurso para hacer valer ante la Administración o los tribunales las alegaciones que estime oportunas, si bien será difícil demostrable pues los conceptos jurídicos utilidad pública e interés social son dos conceptos jurídicos indeterminados. De hecho tal y como señala Moreno Grau³⁶⁴ *“desde el punto de vista de su contenido el acuerdo autonómico produce efectos sustanciales de gran importancia puesto que fija la competencia autonómica en la iniciativa y tramitación del planeamiento, que es el ámbito en el que la entidad local naturalmente esta llamada a ejercer sus competencias urbanísticas, y define, en su caso, cual vaya a ser la intervención del ayuntamiento en cuyo territorio se vaya asentar físicamente la actuación. Por tanto entiendo que como tiene sustantividad propia, no hay justificación para que haya que esperar dictado de una resolución de aprobación definitiva de planeamiento para que se pueda impugnar un acto de tanta transcendencia en*

³⁶⁴ Moreno Grau, J, “Ordenación del Territorio y Autonomía municipal”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 6.

cuanto a la distribución de competencias y que afecta de lleno al principio constitucional de autonomía local”.

Asimismo y tal y como se establece por Díaz Lema³⁶⁵ *“nada debe impedir que los entes locales puedan recurrir en vía contencioso administrativa las referidas declaraciones de interés supramunicipal, pues es evidente que en estos casos está en juego el traslado de la competencia del ámbito local al autonómico, y por tanto la administración autonómica al efectuar dichas declaraciones o justificar dichas actuaciones debe seguir un estricto criterio de proporcionalidad, es decir adoptar la medida menos lesiva a la autonomía local”.*

Por otro lado e ínsito en el propio procedimiento de aprobación definitiva del instrumento supramunicipal con vocación edificatoria, la DIR puede ser un acto de mero trámite³⁶⁶, por lo que no pone fin a ningún procedimiento y no requiere ser publicada, sino que solo faculta al promotor con la posibilidad de presentar ante la Consejería el PSI para su tramitación. En este caso se recurrirá el acuerdo de aprobación definitiva del PSI analizado en el punto anterior. De hecho en este sentido Moreno Grau³⁶⁷ establece *“como acto de tramite o instrucción, no puede entenderse sino en relación con la resolución que ponga fin al procedimiento. El acto de trámite sirve al acierto y oportunidad de la resolución final y, conforme a esta función, contiene elementos de juicio necesarios para la formación de la resolución final. Contemplado desde esta perspectiva, es completamente lógico que no sea impugnabile autónomamente puesto que, cuando se dicta, no puede saberse si es relevante o no para la decisión de fondo, y no se sabrá hasta que se dicte...Son actos de tramite no impugnables porque son preparatorios y la voluntad*

³⁶⁵ Díaz Lema, J.M, “¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal.”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA, N° 311, Septiembre- Diciembre 2009, pág. 181.

³⁶⁶ Así lo han confirmado las Sentencias del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 de 3 de Febrero de 2015 sobre el PSI del Parque Industrial y Tecnológico de Illescas, que en su Antecedente de Hecho II establece “Y, es que ciertamente, dicha motivación se hacía innecesaria con relación al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de Mayo de 1999, por ser un acto de mero trámite, que “per se” no puede incluir la misma, ni le puede ser aplicable lo dispuesto en el Art 54.1 de la Ley 30/1992, ya que no define dicho acto, por su propia naturaleza jurídica nada al respecto”.

³⁶⁷ Moreno Grau, J, “Ordenación del Territorio y Autonomía municipal”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 6.

administrativa no está aún expresada ni lo estará hasta que recaiga resolución de aprobación definitiva, única decisión final”.

14 ACTOS EDIFICATORIOS Y CONSTRUCTIVOS NO SUJETOS A LICENCIA URBANÍSTICA. INCIDENCIA ESPECIAL EN PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL PSI Y PLSI: LA NECESARIA UTILIDAD PÚBLICA Y EL INTERÉS SOCIAL.

Con el epígrafe se persigue encuadrar el análisis de la figura el PSI como acto edificatorio de construcciones o instalaciones proyectado por las administraciones públicas bajo el marco de la utilidad pública o interés general que lo preside y la innecesariedad de la solicitud de la licencia municipal conforme a lo establecido en el TRLOTAU. Asimismo se analizará y comparará con las obras de infraestructura públicas o bajo su tutela que suscitando en el fondo razones de urgencia o excepcional interés público escapan de la solicitud de licencia y se sujetan a los procedimientos específicos regulados en el TRLS estatal. Una vez definidos dichos supuestos se pasa a analizar el devengo de las obligaciones tributarias en el marco de este procedimiento excepcional.

14.1 LA CLARA DEFINICIÓN DE ACTOS SUJETOS O NO A LICENCIA MUNICIPAL.

La técnica más antigua de control de las entidades locales ante la actividad urbanística del administrado se ha regulado tradicionalmente a través de las licencias urbanísticas.

Por ello respetando las competencias estatales para legislar en competencias exclusivas (149.1.1º y 18º), son las CCAA competentes en materia de régimen local, las legitimadas para regular en esa materia. Es preciso recordar en esta materia que el estado también ha legislado al efecto, y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y por imperativo de la disposición única pervivió el Art. 244.2 del TRLS de 1992, hoy sustituida por la disposición adicional décima del Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo, en adelante, vigente TRLS, en cuanto se regulan los actos promovidos por la administración general del estado sujetos a intervención municipal previa.

Todo uso artificial del suelo ha sido objeto de control previo por la administración con el fundamento de que dicho uso sea el más racional y conforme con el interés general,

al que debe subordinarse la libertad de actuación de los particulares, pues la edificación significa la el ultimo estadio en la ejecución de la ordenación urbanística que como anteriormente hemos reseñado ejerce el mandato de función pública³⁶⁸.

De este modo García de Enterría y Parejo Alfonso³⁶⁹ afirman que “*es la independización del ius edificandi, respecto del derecho tradicional de propiedad, de modo que dicha facultad deja de estar en el contenido previo y consustancial de éste para pasar a ser la facultad de edificar el resultado de una atribución positiva al mismo de la ordenación urbanística.*”

Las licencias urbanísticas se han considerado como ejemplo típico de acto administrativo de control y de comprobación previa de que la actividad urbanística proyectada es posible autorizarla porque el solicitante ha cumplido los deberes urbanísticos legalmente exigibles para poder ejercer tal actividad con antelación a dicha comprobación³⁷⁰.

Por licencia urbanística tal y como señala Gómez Melero³⁷¹ se entiende “*todo acto administrativo expreso o presunto, reglado, neutral y meramente declarativo de un derecho*

³⁶⁸ En este sentido véase la ya comentada Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 de 26 de Marzo, F.J. II y IV, “...Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes...Teniendo siempre en cuenta que tal utilidad individual o tales facultades no pueden ser absolutas e ilimitadas, en razón de las exigencias de la función social de la propiedad. Si así fuera, la tesis de los recurrentes sería también irreprochablemente correcta, pues es claro que la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores”.

³⁶⁹ García de Enterría y Parejo Alfonso, “*Lecciones de Derecho urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 645.

³⁷⁰ En este sentido véase la Sentencia del Tribunal Supremo 12525/1990 de 8 de Mayo, A.H. III en la que se establece lo siguiente “*Es bien conocido que el otorgamiento de una licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por el ordenamiento urbanístico preexistente, al que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden. No se trata pues de un poder discrecional de la autoridad municipal, sino reglado y así cuando se demuestra que no existe el fundamento en que basó el Ayuntamiento su negativa del permiso, tiene el interesado derecho a que el mismo se le conceda, es decir, la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia, ha de atenerse a la normativa urbanística propia de su competencia*”.

³⁷¹ Gómez Melero, J.G, “*Las licencias urbanísticas en Castilla- La Mancha*”, La Ley, Madrid, 2008, pág. 37.

legalmente preexistente, resultado de una actuación administrativa de carácter meramente preventivo que habilita la realización de actos de uso del suelo, construcción y edificación, previa verificación de que la actuación proyectada se adecua a la normativa y planeamiento urbanístico vigente y aplicable en cada caso en concreto”.

Para Bullejos Calvo y Ortega Martín³⁷² se define como “acto administrativo de autorización mediante el cual la Administración urbanística realiza un control reglado de legalidad sobre las obras o usos de suelo o cualquier acto de transformación urbanística solicitado por el promotor de las mismas, con carácter previo a su realización”.

Asimismo el Tribunal Constitucional en Sentencia de 20 de Marzo de 1997³⁷³, delimita el concepto de licencia urbanística estableciendo que “Hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios de suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1º C.E. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno -solar- del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquel, de tal manera que el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el “derecho a edificar”, cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también, como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación”.

Todo acto de edificación, uso del suelo y del subsuelo está sujeto a la preceptiva licencia municipal tal y como expresa el artículo 8.1.b) segundo párrafo del TRLS, todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, teniendo que ser su denegación motivada,

³⁷² Bullejos Calvo, C y Ortega Martín E, “Licencias Urbanísticas”, El consultor de los ayuntamientos, La Ley, 3069/2008.

³⁷³ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, F.J. XXXIV.

El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante Ley del suelo de 1976, establecía en su Art 178.1 que estarán sujetos a previa licencia, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes, haciendo por tanto una relación más enumerativa sin ser taxativa de los mismos.

De la misma forma el TRLOTAU en el Art 165 establece un listado exhaustivo de los actos sujetos a licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación aplicable.

Por otro lado el TRLS regula, la excepción, en su Disposición adicional décima los actos promovidos por la Administración General del Estado estableciendo que cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor. En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes.

La discusión se enmarca en donde está la frontera del concepto de interés general y si toda obra en la que subyace cierto interés general puede encontrarse exenta del sometimiento a licencia, es en este sentido cuando cabe reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Noviembre de 1991³⁷⁴ que dejó claro perfectamente la limitación de la misma en las obras de empalme del ferrocarril metropolitano de Valencia, al establecer que

³⁷⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 6147/1991 de 11 de Noviembre de 1991 en su F.J II.

“...de esta jurisprudencia no se desprende que toda obra de infraestructura haya de considerarse no sujeta a la obligación de obtener previa licencia ... pues es la misma partiendo de la distinción conceptual entre ordenación urbanística y ordenación del territorio, ha incluido en este último supuesto aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que siendo de la competencia estatal por su gran transcendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal, entre las cuales son pueden incluirse las que ha dado lugar a las tasas objeto de este proceso”.

El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obra, cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

La Ley de suelo de 1976 lo regulaba de una manera muy similar en el Art 180 al disponer que los actos relacionados en el Art 178 que se promuevan por Órganos del Estado o Entidades de derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor. Todo ello se ha trasladado en la legislación autonómica por la vía del Art. 173 del TRLOTAU.

Por tanto de lo anteriormente analizado, no existe excepción alguna a este deber salvo que dichos actos sean llevados a cabo en régimen de gestión directa por las

administraciones públicas, o sector público empresarial que reciba la encomienda de la administración, estando en este caso solo sujetos a licencia municipal si así se requiere por la legislación aplicable.

En este último caso se trata de actos promovidos por el Estado, la Comunidad Autónoma o las Diputaciones Provinciales, de especial incidencia en el territorio, que no requerirán para su realización la solicitud ni expedición de licencia urbanística previa, sino de un procedimiento administrativo específico previsto en los Art. 173 del TRLOTAU para las obras de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Diputaciones Provinciales conforme a lo establecido por la Disposición Adicional Décima del TRLS de 20 de Junio de 2008.

Dentro del ámbito autonómico el Art. 173 del TRLOTAU regula la sustitución de la licencia de obras por la consulta en:

a) Las que sean promovidas por la propia administración de la Junta o las Diputaciones siempre que concurren tres requisitos:

1.- que tengan por objeto el mantenimiento, la conservación, o la reforma de infraestructuras básicas tales como carreteras, obras hidráulicas o la producción o distribución de sistemas energéticos y de comunicaciones.

2.- que el proyecto esté incluido en planes sectoriales aprobados por la Comunidad Autónoma o en programas de inversiones de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

3.- Que no impliquen un aumento de la superficie ocupada o se precise la realización de estudios de impacto ambiental o equivalentes.

b) Las referidas a los Proyectos de Singular Interés.

c) los restantes actos de construcción, edificación y uso del suelo promovidos por la administración de la Junta de Comunidades cuando razones de urgencia o excepcional interés público³⁷⁵ así lo exijan.

³⁷⁵ En este sentido véase la motivación de la Sentencia del Tribunal Supremo 5768/2014 en recurso 254/2014 de 15 de Diciembre, F.D II, sobre la construcción del Acuartelamiento de la Guardia Civil de Legutiano, en la que se establece que "*viene condicionado por la preexistencia de razones de urgencia o excepcional interés*"

El apartado a) del Art. 173, no presenta dificultad alguna, pues define con clara especificidad las obras que estando sujetas a licencia, previene su sustitución pasando a estar sujetas al trámite de consulta sustitutoria. Es por tanto claros supuestos de ejecución de infraestructuras de sistemas de comunicaciones, obras hidráulicas y de sistemas de producción de energía, siempre y cuando se den los tres requisitos previstos en el citado artículo. Además tal y como aparece recogido en el Art. 100.2 del TRLHL, están exentas del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.

Solo un inciso de matización, en cuanto a la sustitución de licencia y el ámbito de la exención del ICIO, se trata solo de obras encuadradas en la *ratione materiae* del Art., no las complementarias o accesorias a las mismas, que deben estar sujetas a licencia municipal derivándose obligaciones tributarias. Un ejemplo típico es la ejecución del proyecto de trazado de una autovía que contempla para explotación en concesión o en enajenación

público, que son conceptos jurídicos indeterminados a integrar conforme a las circunstancias de cada supuesto concreto contemplado, y bastando la concurrencia de una de ellas para que pueda adquirir plena efectividad de materialización de la potestad emanada del artículo 244.2 del referido Real Decreto Legislativo 1/1992 [similar a la actual disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Suelo], con arreglo al cual la competencia municipal se limita a informar sobre la conformidad del proyecto de obra con el planeamiento urbanístico en vigor, informe que no tiene ni el alcance de la licencia ni su posible carácter negativo supone un impedimento para la obra en cuestión". A este respecto, según se recuerda en la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 12 de diciembre de 2012, "ha puntualizado la jurisprudencia que, en tanto en cuanto nos hallamos ante una excepción al principio general de intervención del Ayuntamiento en todas las obras que se realicen en su término municipal, resulta obligado verificar en cada supuesto la concurrencia de las específicas razones de urgencia o de excepcional interés público que legitiman la utilización de un procedimiento tan excepcional como el presente, que en razón precisamente de su carácter excepcional exige una motivación que satisfaga mínimamente las exigencias que el uso de tan exorbitante potestad supone". En el supuesto de autos, la Resolución expresa impugnada expone el atentado terrorista de que fue objeto el acuartelamiento de la Guardia Civil en Legutiano y la conveniencia de no llevar adelante su rehabilitación, sino de "afrontar, como mejor solución, su demolición y su posterior construcción", para lo que se declaró de emergencia la realización de las obras de demolición, añadiendo que "Para mantener la capacidad logística y operativa de la Guardia Civil en la zona, se hace necesario construir un nuevo cuartel en el solar donde antaño se levantaba la anterior edificación...En este sentido, lo que más bien se infiere de las actuaciones es el propósito de la Administración del Estado de sustraerse a la aplicación de las reglas municipales que impiden la construcción del acuartelamiento con las características deseadas, bajo el

edificaciones destinadas a áreas de servicio y repostaje, aunque dicha postura a pesar de ser la mayoritaria no es del todo pacífica.

Una vez clarificado el ámbito de actuación del Art. 173 a), se pasa a analizarlas aunando ambos artículos (es decir el 173.b) y c) y la disposición adicional décima) en dos grandes categorías, que presentan dificultades en la definición del objeto de las mismas y de su sujeción o no a obligaciones tributarias:

1.- Obras proyectadas por las administraciones públicas, tanto estatales como autonómicas, fundadas en razones de urgencia o excepcional interés público.

2.- Los proyectos de Singular Interés.

14.2 ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS ESPECÍFICOS.

14.2.1 OBRAS PROYECTADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TANTO ESTATALES COMO AUTONÓMICAS, FUNDADAS EN RAZONES DE URGENCIA O EXCEPCIONAL INTERÉS PÚBLICO.

En este primer supuesto se trata obras promovidas por el Estado o las Comunidades autónomas que aun requiriendo licencia urbanística por razones de urgencia o excepcional interés público pueden evitar la misma pero seguirá la administración local con la fiscalización del acto a través del informe municipal sobre adecuación o no al planeamiento existente.

Solo es aplicable siguiendo a Gomez Melero³⁷⁶ este sistema a obras de interés público ejecutadas por las propias administraciones u organismos de derecho público dependientes de las mismas, “*no cuando estemos ante obras promovidas por estos entes públicos bajo el régimen del derecho privado, con la exclusiva finalidad de aprovechar, explotar o disponer de su patrimonio*” o incluso se puede añadir aunque sobra decirlo, cuando se gestionan el patrimonio de terceros. En este sentido la Consulta Vinculante a la Dirección General de Tributos de 20 de Mayo de 2009³⁷⁷ en la que a solicitud de una

paraguas del hipotético mantenimiento de las capacidades de actuación, pero no de acreditadas, concretas y convincentes razones excepcionales de interés público”.

³⁷⁶ Gómez Melero, J.G, *Las licencias urbanísticas en Castilla- La Mancha*, La Ley, Madrid, 2008, pág. 89 siguiendo a Parejo Alfonso, L, y García de Enterría, E, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 731.

³⁷⁷ Consulta Vinculante a la Dirección General de Tributos V-1145/09, de 20 de Mayo de 2009.

sociedad mercantil de capital íntegramente público que gestiona el servicio de abastecimiento y distribución de agua, realiza obras de acometida para conectar a la red determinados inmuebles de particulares, por las que se le liquida, como sustituto del contribuyente, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y la Tasa de Servicios Urbanísticos, clarifica que *“respecto de la inclusión en la base imponible de la operación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y de la Tasa de Servicios Urbanísticos (ICIO y TSU en adelante, respectivamente), liquidadas a la sociedad consultante por el Ayuntamiento como consecuencia de la realización de las obras, debe tenerse en cuenta que según se señala en el texto de la consulta, la sociedad consultante realiza las obras necesarias de acometida para conectar a la red general de distribución de agua determinados inmuebles de particulares, bajo petición de los propietarios o promotores de los inmuebles que son quienes soportan los costes de realización de las mismas. El artículo 101 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE del 13), establece, en relación con los sujetos pasivos del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que: 1. Son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas, personas jurídicas o entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que sean dueños de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla. A los efectos previstos en el párrafo anterior tendrá la consideración de dueño de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización. 2. En el supuesto de que la construcción, instalación u obra no sea realizada por el sujeto pasivo contribuyente tendrán la condición de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras. El sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de la cuota tributaria satisfecha”*.

La duda se genera cuando estas empresas publicas promueven dichas obras de iniciativa pública por encomienda de gestión de la Consejería a la que están adscritas, no para que entren dentro del propio patrimonio inmobiliario de la sociedad sino con el fin de

crear amplias zonas dotacionales públicas sobre las que posteriormente construir equipamientos sanitarios, deportivos, culturales etc. o para la creación de infraestructuras ferroviarias de titularidad pública que darán posteriormente servicio a grandes áreas logísticas e industriales.

En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Supremo³⁷⁸ discrepa de dicha opinión, estableciendo que a pesar de que se encuadre dentro del sistema de obras promovidas por las Administraciones públicas, prima el carácter finalista y objetivo de las mismas en lugar del subjetivo, del promotor de la actuación.

Dicho sistema radica en que como ya hemos señalado anteriormente, existen empresas de titularidad pública bajo normas de derecho privado, en cuyos fines se establecen obras de infraestructuras de sistemas generales, bajo encomienda de gestión de la administración pública de las que dependen.

De hecho este criterio es consonante con los que se establece por parte de la Dirección General de Tributos como Sustituto del contribuyente y que el dueño es quien soporta el gasto de la obra, es por tanto la propia administración la que lo soporta en casos de encomiendas de gestión, pues solo se establece por parte de la empresa pública la ejecución de una actuación por cuenta de un tercero con mecanismos más flexibles a la administración para el pago de la inversión.

Es por ello que se reconoce, de nuevo bajo la óptica de interpretación de un concepto jurídico indeterminado, a favor de la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas una prerrogativa fundada en razones de urgencia y excepcional interés público que implica una restricción al principio general de autonomía municipal, que de nuevo y en consonancia con lo expuesto anteriormente deberá estar debidamente motivado los interés público general supralocal que deriva de la actuación para no incurrir en conflictos de autonomía. Se trata en boca de Parejo Alfonso y García de Enterría de un régimen privilegiado o cualificado que en los casos como los PSI incluso incluye el informe

³⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 10299/2001 en recurso 347/1999 de 24 de Diciembre, F.D. III "*De este mismo precepto resulta que en estos casos no es preciso que las obras autorizadas sean promovidas por órganos de las Administraciones públicas o por Entidades de derecho público que administren bienes de aquellas, puesto que el mecanismo previsto en el artículo 244.2 LS se arbitra con carácter objetivo, en función de la naturaleza de la obra a ejecutar, con independencia de quien sea su titular*".

municipal³⁷⁹ “... se trata de la excepción al procedimiento excepcional cuya significación no es buscar una mayor agilidad para las obras de las Administraciones Públicas, se trata realmente de una fórmula de solución de un posible conflicto de competencias entre distintas administraciones públicas sobre un mismo territorio, que lógicamente debe hacer primar la decisión proveniente de la Administración titular del interés prevalente”.

En este sentido como ya hemos reseñado, el Art. 55 de la LRBRL y el Art. 4 LRJAPYAC imponen que el principio constitucional de lealtad institucional o colaboración interadministrativa exige que las administraciones hagan un ejercicio de sus competencias propias respetuoso con las ajenas lo que supone un deber pasivo de no injerencia y un activo de ponderación de los demás intereses generales, auxilio y cooperación en el ejercicio de competencias ajenas y apertura a la participación de las demás administraciones afectadas en la toma de decisiones sobre las cuestiones que incidan en su competencia, con el fin de hacer coparticipes de la actuación efectuada y garantizar la no incidencia en la autonomía municipal³⁸⁰.

Si bien es cierto que se reconoce un margen de discrecionalidad en la determinación de los mecanismos específicos de cooperación, en este caso la consulta, sujetos al control jurisdiccional, sobre todo cuando están ínsitos en el halo de la indeterminación bajo conceptos generales de interés públicos y razones de urgencia.

Tal y como ya hemos establecido antes debe instarse en primer lugar técnicas de colaboración y cooperación como la concertación antes de fijar la coordinación sobre el valor de la concurrencia del interés prevalente³⁸¹.

³⁷⁹ Parejo Alfonso, L y García de Enterría, E, “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981, pág. 736.

³⁸⁰ En este sentido véase la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de Junio F.JXXXI, se estipula que “*El principio de cooperación, que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 13/1988)*”.

³⁸¹ Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014 de 25 de Septiembre, F.J.V en la que se establece “*Es doctrina de este Tribunal que las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo*

Dos, pues, son los parámetros derivados de nuestra doctrina constitucional que deben ser utilizados a la hora de resolver la controversia de los ámbitos competenciales concurrentes tal y como anteriormente hemos visto. En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente.

La razón última de este sistema radica en que la ordenación del territorio y el urbanismo son de exclusiva competencia autonómica y local, de conformidad con el bloque de constitucionalidad. Sin embargo el estado tienen competencias exclusivas en materias que inciden muy directamente sobre las mismas, tales como puertos, aeropuertos, ferrocarriles, carreteras que trascurren por más de una comunidad autónoma, obras de interés general, regulación del derecho de propiedad, etc., y es por ello que se deben articular todos los mecanismos de coparticipación necesarios entre las distintas administraciones implicadas.

En efecto, tanto el Estado como las CC.AA deben ejercer ordinariamente una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y esta evidencia no puede ser desconocida, sin que ello signifique que esas Administraciones queden fuera del ordenamiento jurídico (puesto que a él están sujetos todos los poderes públicos ex art. 9.1 CE), porque tendrán que conformar en principio los actos que pretendan realizar al planeamiento existente. Y solo cuando no resulte posible esa adecuación cabrá apartarse de éste a condición de que quien promueva la actuación lo haga en ejercicio de un competencia propia prevalente.

elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. Ahora bien, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3)".

Como establece López Ramón³⁸², las potestades del municipio en materia urbanística tienen diversos condicionantes, *“unos derivados de las propias competencias que en esta materia tienen reconocidas las CC.AA y otros, derivados de los instrumentos formales de ordenación territorial y de las competencias estatales y autonómicas sobre elementos vertebradores del territorio”*.

De la dialéctica competencial entre urbanismo y ordenación del territorio y la prevalencia del interés local o supralocal, se ha mantenido por parte de un sector doctrinal amplio, que la no sujeción a licencia municipal de las obras de infraestructura estatal y autonómica de interés general, se basa principalmente en la diferencia existente entre actividad urbanística como actividad tradicionalmente circunscrita al ámbito local y la ordenación del territorio cualitativamente distinta de la urbanística y enmarcable en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, aunque en determinados casos como es el de los Proyectos de Singular Interés de naturaleza híbrida, pues son definidos como anteriormente hemos reseñado, no solo como elementos de planificación sino también de gestión, ejecución y edificación, y es por ello que en determinadas ocasiones se haya originado la discusión sobre si cabe o no incluirlo en aquélla.

De este modo la determinación de la aplicación de este régimen jurídico excepcional que exonera la emisión de licencia en sí, tiene como base la diferencia entre ordenación urbanística y entre ordenación territorial.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Noviembre de 1991³⁸³ en la que se estipula que *“pues la misma, partiendo de la distinción conceptual entre ordenación urbanística y ordenación del territorio ha incluido en este último supuesto aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal”*.

³⁸² López Ramón, F, “Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio”, Aranzadi, Pamplona, 1995.

³⁸³ Sentencia del Tribunal Supremo 6111/1991 en recurso 2126/1989 de 11 de Noviembre, F.J II.

De este modo se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Mayo de 1986³⁸⁴ que *“a la vista de lo expuesto y de la naturaleza de la obra a ejecutar, es obvio que la realización de las obras de construcción de la autopista de Campomanes (Asturias) a León, no puede calificarse de actividad puramente urbanística, en el sentido estricto de este término, sino de gran obra a realizar por la Administración del Estado, por lo que no es necesaria la autorización o licencia de obras del Ayuntamiento de Lena, pues basta para ello con la aprobación del proyecto realizado por el Ministerio de Obras Públicas y sin que sea dable pueda alegarse por la citada Corporación situación alguna de indefensión, por cuanto ella tuvo ocasión de comparecer en la información pública precedente a la aprobación definitiva que regula el artículo 14 de la citada Ley de 1974 , siendo de hacer notar que este precepto establece la exposición al público del proyecto no sólo en las oficinas ministeriales, centrales y periféricas, sino, además, en las Corporaciones Municipales interesadas y que no consta que el Ilmo. Ayuntamiento de Lena compareciera en ella, y formulara 4 alegación alguna al respecto, circunstancia ésta, que unida a la falta de competencia municipal respecto del caso, determinan la pertinencia de desestimar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia y confirmar ésta, sin que para ello sea necesario hacer referencia alguna al supuesto del párrafo segundo del artículo 180 de la Ley de Régimen del Suelo , por cuanto la obra cuestionada tiene la naturaleza indicada y no la de obra de mero interés excepcional público que, indudablemente, también concurre, y sí aclarar que el párrafo segundo del artículo 7.º del Reglamento de Disciplina Urbanística sólo es aplicable al caso citado de obras de interés excepcional público y no a aquéllas que, como la de autos, son subsumibles en el supuesto de ordenación territorial”*.

Por ello podríamos decir, que existe una doctrina jurisprudencial consolidada sobre la no exigencia de licencia municipal para las grandes obras públicas que se inscriben en el marco de la vertebración de la ordenación territorial y que trascienden del interés municipal³⁸⁵ (grandes infraestructuras del transporte como las vías de alta capacidad,

³⁸⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 2853/1986 de 28 de Mayo de 1986, F.J.V

³⁸⁵ En el sentido de reforzar el carácter de obra de interés general véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de Mayo, F.J. III y IV *“Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado puede ejercer*

aeropuertos, viaductos etc). Sin embargo la referencia a unos conceptos jurídicos indeterminados hace que sea difícil la generalización de esta doctrina, por lo que los Tribunales resuelven conforme al caso concreto planteado.

Si el problema se centra en la frontera conceptual de urbanismo y ordenación del territorio, existe un conflicto con la jurisprudencia analizada, pues centran la cuestión tal y como señala González Pérez³⁸⁶, *"no a la cualidad de la diferencia sino más bien a la cantidad, poniendo el énfasis en las grandes obras vertebradoras del territorio nacional, altos intereses en juego, u obras referentes a grandes comarcas o a regiones enteras"*.

Atendiendo a este criterio, difícil encaje podrían tener la ejecución de planeamiento supramunicipal para la construcción de obras que por su utilidad pública e interés social rebasan el ámbito del propio municipio donde se ejercitan, sin llegar a tener incidencia en otras comunidades autónomas. Por ello se debe atender no a la magnitud material y geográfica de las obras sino al objetivo último que se persigue con ellas, la razón de realizarla en un término municipal en vez de en otro excediendo el concepto de urbanismo para subsumirse en una planificación supralocal, que excede por el propio contenido de su vocación en su ejecución o en su fin, el ámbito de un municipio.

competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el art. 180.2 de la LS. El Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo art. 180.2 de la LS, es decir, la urgencia y excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias ... Téngase en cuenta, también, para fijar con más precisión las facultades que el Estado (y, en su caso, la Comunidad Autónoma), pueden asumir conforme el art. 180.2 de la LS, que tales facultades no pueden ser interpretadas como la posibilidad de realizar actos urbanísticos libremente y sin respetar el planeamiento previsto siempre que se den los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, ni que la concurrencia de tales requisitos pueda ser estimada discrecionalmente por el Gobierno. Respecto al primer punto conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 de la Constitución). El Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste y ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento previsto en el mismo art. 180.2".

³⁸⁶ González, Pérez, J "Nuevo régimen de las licencias de urbanismo", El Consultor, 1991, Pág. 615.

En todo caso, si es exigible la licencia municipal para obras complementarias y sucesivas de aquellas que se consideraban subsumibles en el concepto de ordenación del territorio, así mismo aquellas obras en las que el concesionario requiere efectuar en infraestructuras de interés general como mejor provecho de la actividad a explotar.³⁸⁷

Cabe reseñar en esta dirección la Ley de Puertos 27/1992 de 24 de Noviembre que en su Art. 19 estipula la exención en las obras de construcción, reparación y conservación en dominio público portuario del Estado, ordenadas por las autoridades portuarias, por constituir obras públicas de interés general.

En este mismo sentido el Art. 166 de la Ley de 13/1996 de medidas fiscales, administrativas y de orden social establece que las obras de nueva construcción, reparación, y conservación que se realicen por AENA en el aeropuerto y su zona de servicio no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal, por constituir obras públicas de interés general. Pero las realizadas en el dominio público aeroportuario en virtud de autorización o concesión no eximen a sus promotores de la obtención de los permisos, licencias y demás autorizaciones que sean exigibles por las disposiciones vigentes.

³⁸⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 2990/1998 en recurso 5725/1992, de 11 de Mayo, F.J II y III "La cuestión que se plantea se reduce a determinar la naturaleza de las obras en litigio, de entre las que contempla el referido artículo 179 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, al regular las consecuencias de la atribución a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, de la gestión de los servicios ferroviarios de su competencia. Distingue dicho precepto entre las obras de conservación, entretenimiento y reposición de las líneas e instalaciones de RENFE y demás servicios auxiliares relacionados directamente con la explotación ferroviaria, y obras nuevas, cuando afecten a los planes urbanísticos o las disposiciones sobre establecimientos incómodos, insalubres, nocivos o peligrosos. Respecto de las primeras es cierto que entendiéndose otorgadas en forma implícita a RENFE todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas precisos o convenientes, pero no menos cierto resulta que sujeta las segundas a la obtención de la oportuna licencia de la autoridad competente, salvo la realización de obras inaplazables, que no atañen al presente caso... Las pruebas practicadas muestran que se ha acometido por RENFE el restablecimiento de un ramal ferroviario dedicado al transporte de uva hasta el Puerto, que carecía de tráfico en el momento de iniciarse las obras, como resulta de la misma Memoria del proyecto de remodelación. Consiste la obra en una traza distinta, al menos en forma parcial, y en el tendido de vía férrea nueva, y apta para el transporte de vehículos militares pesados, a poniente de la ya existente entre la terminal de RENFE y el Puerto de Almería, que incluso había desaparecido ya en el tramo de la Avenida de Cabo de Gata, de la citada ciudad. Se prevé la afectación de los servicios de saneamiento y alumbrado público en la referida Avenida, que es una de las arterias de acceso a la ciudad de Almería. Hay que concluir que, en los términos expresados, la remodelación en cuestión trasciende la mera conservación, entretenimiento o reposición de una línea o instalación existente y constituye una obra nueva no subsumible entre los supuestos exentos de licencia por el artículo 179.2 de la Ley 16/1987, invocada, sino entre los que contempla el apartado 4º del artículo 164 de la referida Ley. En él se determina que las empresas concesionarias podrán realizar las ampliaciones, construcción de ramales u otras modificaciones de la línea que no estén previstas en el título concesional y que resulten necesarias para una mejor prestación del servicio, pero siempre previa autorización de la Administración. Es así necesaria en el presente caso la licencia municipal que exigen los actos impugnados."

Pero, ¿Cuándo una obra comienza a dejar de tener excepcional interés público y es necesaria licencia municipal para su ejecución? Se resuelve dicho planteamiento a través de la definición jurisprudencial de interés prevalente anteriormente analizado, entre los distintos intereses en conflicto. De este modo si de la naturaleza de una obra, alcance, finalidad, trasciende al respectivo ámbito local por su finalidad, también trascenderá pues la legitimación para autorizar su realización.

Por tanto visto lo anteriormente establecido, se debe contener dentro del concepto de interés general un verdadero “leit motiv” de la obra a efectuar y no otros accesorios para que quede al margen de la licencia municipal y motivación en su caso de las razones de urgencia que lo derivan. Asimismo se deberá establecer en la medida de las posibles técnicas de cooperación y colaboración interadministrativa para no vulnerar el consagrado principio de autonomía municipal.

14.2.2 PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS, COMO FIGURAS DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

Ya centrándonos en el caso de la propia legislación autonómica castellana manchega, dentro de la relación enumerativa y no exhaustiva³⁸⁸ de los actos que conforme al Art. 165 del TRLOTAU están sujetos a licencia urbanística pues se establece en el Art 165.1 que están sujetos a la obtención de la licencia urbanística, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes, con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos y usos de construcción y edificación y de uso del suelo y, en particular detalla un listado ejemplificativo de los mismos estableciendo una clausula residual en el 165.1.t) que alude a los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

³⁸⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 221/2006 en recurso 249/2005, de 19 de Diciembre, F.J. III “*En tal sentido constatamos la tendencia de considerar la licencia urbanística como prácticamente omnicomprendensiva de cuantos aspectos afecten a todo tipo de construcciones, edificaciones e instalaciones, y de lo que es fiel reflejo el autonómico precepto que destacábamos (art. 165 LOTAU, que por cierto no es numerus clausus como viene a pretender la actora-apelante), referente a la "implantación de instalaciones de toda clase" y la ampliación de las, una vez más, "instalaciones de toda clase", como actos sujetos a obtención de licencia urbanística, sin que exista una norma con igual rango que de forma clara y acabada imponga la exención de tal obligación*”.

Exceptuándose aquellos que vengan establecidos en la Ley, como ocurre en el Art. el 22.3 del TRLOTAU para los proyectos de singular interés y los proyectos de reparcelación y de urbanización.

El Art 22.3 del TRLOTAU y 175 del Reglamento de la actividad de ejecución urbanística, dispone para la ejecución de los proyectos técnicos de desarrollo de los PSI se aprobarán por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística cuando tengan por objeto PSI de la CCAA o afectaren a más de un municipio.

Dichos proyectos, que sin perjuicio de las obligaciones tributarias, no estarán sujetos a licencia municipal, serán trasladados a las corporaciones locales en cuyo territorio se vayan a realizar las obras para su conocimiento e informe.

Del mismo modo sucede conforme al Art 174.1 del Reglamento de ejecución de la actividad urbanística al estipular que la ejecución del Plan sobre la base del propio plan y, en su caso, con arreglo a los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución que los desarrollen, se aprobarán por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Aquí al no tratarse de actuaciones edificatorias, se dispone en el Art 174.3 del Reglamento de ejecución que las edificaciones resultantes de la ordenación establecida en el PLSI quedarán sujetas a la obtención de las preceptivas licencias otorgadas por el respectivo municipio cuya concesión se sujetará al procedimiento previsto en el Capítulo II del Título VII del TRLOTAU y en la legislación del régimen local.

Por ende dejamos al lado las actuaciones urbanizadoras de interés supramunicipal para la constitución de reservas de suelo estratégicas que den inclusión a fines ínsitos en la política económica y social de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, que se conforman a través de los PLSI, pues al tratarse de actuaciones urbanizadoras y estando excluidos de la necesidad de obtención de licencia conforme al Art 165 del TRLOTAU los proyectos de urbanización y el Art 1.9 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina urbanística, esta no es requerida.

Por tanto centrándonos en los proyectos de singular interés, tal y como hemos visto pueden ejecutarse sin licencia y tal y como se dispone en el Art. 173.1.3b) del TRLOTAU la licencia de obras puede ser sustituida por el trámite de consulta previsto en el Art 10.2 del TRLOTAU en los proyectos de singular interés y en los proyectos técnicos que los

desarrollen. Dichas actuaciones pueden estar legitimadas por la planificación sectorial prevista para la implantación de infraestructuras o proyectos de singular interés, o en el planeamiento municipal en el que se hayan seguido los procedimientos de concertación administrativa. La aprobación del proyecto integrado supone la de las determinaciones urbanísticas que le sean aplicables así como el de las obras de urbanización.

El Art.10.1 c) de la LOTAU determina que quedan sujetos a concertación interadministrativa los proyectos de edificación, construcción o uso del suelo para obras o servicios públicos de la administración de la Junta de Comunidades y que para su tramitación se procederá a lo establecido en el 173.

De acuerdo con dicho Art. las licencias de obras podrán ser sustituidas por el trámite de consulta en caso de Proyectos de Singular Interés. De esta manera tal y como señala Gómez Melero³⁸⁹ es clave reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 10 de Octubre de 2003³⁹⁰ en el que se establece a raíz de la ejecución de un Instituto de Enseñanza Obligatoria una disertación del TSJ sobre cuando aplicar el Art 173 del TRLOTAU: *"El supuesto legal que contempla la litis es claro en su contenido y alcance jurídico, cual es la construcción de un Instituto de Enseñanza Secundaria en la localidad Toledana de Yuncos, que por ser una edificación promovida por la Administración de la Junta de Comunidades, por razón de excepcional, interés público (art. 173.c), de la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (folio 1 del expediente), permite sustituir el trámite de consulta por la licencia de obras; es decir, que excluye por la naturaleza de la obra a ejecutar la condición jurídica general de la licencia de obras como acto de intervención urbanística, estableciendo una consulta urbanística con una naturaleza y alcance claramente diferenciado, que pretende servir de control de la legalidad de la actuación urbanística implicada, su posible conexión con otros controles administrativos, que opera a nivel interadministrativo, y que puede motivar por esas mismas razones de interés público y social, su realización pese a su inadecuación inicial al planeamiento urbanístico (art.*

³⁸⁹Gómez Melero, G, *La Intervención administrativa sobre la edificación y usos del suelo en Castilla- la Mancha*, Consejo Económico y Social de Castilla- la Mancha, Toledo, 2008, pág. 309.

³⁹⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 253/2003 en recurso 64/2003 de 10 de Octubre, F.J. Único.

173.3 y 4, suspendiéndolo, modificándolo y revisándolo), aquí que se constituye como esencial la justificación del presupuesto legal que exige el trámite de consulta, en este caso definida y consensuada por ambas Administraciones públicas, en este caso la existencia del interés público que demanda el precepto; que origina unas actuaciones procedimentales propias y excluyentes del procedimiento general de otorgamiento de licencia urbanística (art. 161 de la LOTAU) y del procedimiento específico del otorgamiento de la licencia de obras (art. 166 de la LOTAU), excluyendo, por ende, su exigencia de la licencia de obras, del que la consulta es sustitutorio. Por ello, no se ha podido otorgar lo que no es exigible legalmente y como tal no ha debido existir y no ha existido”.

Tal y como dispone el Art 173. 3, el plazo máximo para la contestación de dicha consulta será de un mes desde la entrada en el registro del ayuntamiento de la documentación necesaria para su emisión y determinará la conformidad o disconformidad del mismo, atendiendo a su compatibilidad o no con el planeamiento en vigor.³⁹¹

El municipio podrá solicitar ampliación hasta tres meses cuando se trate de operaciones sujetas al régimen de actividades clasificadas, sea necesaria la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada o afecte a edificios declarados de interés cultural. Si las operaciones hubiesen sido declaradas de urgencia, por tratarse de algún incidente o desastre humano o natural será de 6 días. Si son estos actos contrarios al planeamiento urbanístico en vigor, en el plazo más breve posible se procederá a tramitar la suspensión de dicho planeamiento.

Si tal informe fuera disconforme, no impedirá la aprobación del mismo, pero si se otorga a la administración actuante adoptar una resolución justificativa de los motivos que han impedido alcanzar el acuerdo de interés público, que previo informe de la comisión de

³⁹¹ Teniendo en cuenta que conforme a lo establecido en el Art 20 del TRLOTAU, cuando la alteración o la innovación en la clasificación y la calificación del suelo derivada de la aprobación del PSI comporte la necesidad de adaptación del planeamiento municipal vigente, se elaborará la documentación técnica y normativa precisa para la tramitación de la modificación o en su caso de la revisión del planeamiento vigente y un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor a fin de reemplazar la antigua documentación. Asimismo el PSI deberá incluir las determinaciones indispensables para resolver las dificultades que pudieran presentarse en tanto en cuanto se produce dicha adaptación.

regional de urbanismo se eleve a consejo de gobierno a quien le compete la aprobación definitiva. Hecho que sirve para sembrar la justificación ante una posible demanda porque el psi carezca de esa utilidad pública e interés social.

En el caso de que los actos proyectados fuesen contrarios al planeamiento urbanístico en vigor, el ayuntamiento deberá tramitar lo antes posible el correspondiente expediente de suspensión de dicho planeamiento conforme al Art. 43 del TRLOTAU, para su revisión o modificación.

Algunos sectores doctrinales, abogan por la anticipación, o mejor dicho la dualidad del trámite de consulta a un momento anterior a la declaración de interés regional por parte del Consejo de Gobierno de la CCAA. Si bien en Castilla- La Mancha es así y el municipio puede manifestar en ese punto su conformidad o no al proyecto planteado, en otras CCAA como en Aragón solo se produce este trámite de consulta una vez calificado el proyecto como de interés regional. De este modo el Ayuntamiento podrá orientar al promotor del proyecto sobre el modelo natural de crecimiento del PGOU, de tal manera que se intente armonizar con la ubicación prevista para el PSI, pues incluso en ese momento tan primigenio aún no se ha efectuado un análisis de alternativas a efectos de EIA O EAE del Plan o Proyecto.

Dicho procedimiento previsto en el Art. 173 de la LOTAU pone de manifiesto que los intereses supramunicipales prevalecen sobre los municipales hasta el punto de que el instrumento de planeamiento (Plan de Ordenación Municipal) promovido y elaborado por el Ayuntamiento tal y como señala Gómez Melero³⁹² *“queda vacío de contenido cuando entra en contradicción con una decisión política de una administración territorialmente superior”*. De ahí que como ya se ha señalado sea un procedimiento a utilizar en casos excepcionales y singulares, donde la acreditación del interés público, supralocal atendiendo al criterio teleológico de la actuación quede más que justificado pudiéndose en su caso recurrir la aprobación definitiva en el caso de los PSI ante el Tribunal contencioso

³⁹² Gómez Melero, J.G, “Las licencias urbanísticas en Castilla- La Mancha”, La Ley, Madrid, 2008, pág. 97

administrativa como ya hemos visto en alguno de estos instrumentos por falta de motivación de los conceptos de interés social y utilidad pública³⁹³.

Estamos ante un informe sustitutivo de licencia urbanística con un contenido y tratamiento jurídico similar pero que el TS ha denegado, a pesar de su función de control configurarlo nominalmente con el nombre de licencia, pues no están configurados normativamente con ese nominativo.

En este sentido Gómez Melero³⁹⁴ *“no cabe dar nombre y tratamiento jurídico de licencia urbanística a autorizaciones y controles urbanísticos análogos a los que se realizan las licencias, pero que no están configurados normativamente como verdaderas licencias, aunque bien podrían haberse configurado como tales”*.

En el mismo sentido conviene volver a reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha³⁹⁵ relativo a la construcción de un Instituto de Enseñanza secundaria en la localidad de Yuncos (Toledo) que establece *“ por razón de excepcional interés público permite sustituir el trámite de consulta por el de licencia de obras, es decir que excluye por la naturaleza de la obra a ejecutar la condición jurídica general de la licencia de obras como acto de intervención urbanística, estableciendo una consulta urbanística con una naturaleza y alcance claramente diferenciado que pretende servir de control de la legalidad de la actuación urbanística implicada su posible conexión con otros controles administrativos, que opera a nivel interadministrativo, y que puede motivar por esas mismas razones de interés público y social su realización pese a su inadecuación inicial al planeamiento urbanístico... ”*.

Debemos además agregar que no todas las obras contenidas en un PSI están exentas del deber de obtención de licencia, ya que si se efectúa un paralelismo con la jurisprudencia existente en esta materia en obras de interés general, debemos clarificar que las obras de carácter auxiliar o complementario de carácter comercial ínsitas en el objeto amplio del PSI

³⁹³ En este caso véase la ya señalada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 2402/2003 de 27 de Junio por la aprobación definitiva del Campo de Golf Castilla- La Mancha.

³⁹⁴ Gómez Melero, G, *La Intervención administrativa sobre la edificación y usos del suelo en Castilla la Mancha*, Consejo Económico y Social de Castilla- la Mancha, Toledo, 2008, pág. 301.

³⁹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 10 de Octubre de 2003, en recurso 64/2003, F.D. Único.

anteriormente discutida, pues como ya se ha avanzado a través de esta figura no se producen en la práctica ejecuciones de infraestructuras únicas sino áreas de infraestructuras o viviendas más amplias, deben estar sujetas a licencia previa y devengar la tasa por la tramitación de la misma.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de Marzo de 2014³⁹⁶ que estipula que *“pues bien, estos usos, exentos del control municipal, deben de ser considerados distintos de los que en el mismo precepto se contemplan como posibles, en determinadas condiciones, como son los usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias; en relación con estos últimos, debe observarse el matiz entre los dos tipos de actividades comerciales; la estrictamente portuaria (exenta de control municipal) y las otras actividades comerciales no estrictamente portuarias (sometidas a licencia)”*.

Además que dichas exención de la solicitud de licencia afecta solo al procedimiento autorizatorio y sin que en ningún caso el municipio pierda las facultades de inspección y disciplina para la ulterior verificación y control de que lo construido es efectivamente lo aprobado y máxime si se trata como a mi juicio es de un construcción cualificada desde el punto de vista de la revisión e inspección pues se hace no solo sobre la base de la consulta por los técnicos municipales sino la aprobación se produce tras la revisión por los servicios de planeamiento supramunicipal de la Consejera de Fomento.

Como ya hemos agregado pero conviene en este inciso recordar, la diferencia sustancial entre el objeto de los planes de singular interés regulados en el Art. 18 bis del TRLOTAU y el de los PSI, es que los Planes son instrumentos de ordenación urbanística y transformación del suelo, es decir actuaciones urbanizadoras, en cambio en los PSI el objeto principal es la ordenación y diseño con carácter básico para su inmediata ejecución de actuaciones de relevante interés económico o social y por tanto lo relevante es el propio objeto que se plasma en la actuación edificatoria que se lleva a cabo.

³⁹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 1549/2014 en recurso 2948/2012, de 31 de Marzo de 2014, F.J. VI.

Es por ello que no se producen los problemas de la existencia o no de licencias en los Planes de Singular Interés, ya que son actuaciones urbanizadoras y como tales los proyectos de urbanización están exentos de la solicitud de licencia, no devengándose así problema alguno en cuanto al pago de las obligaciones tributarias.

El Art. 22.2 y 3 del TRLOTAU referido a la ejecución de los proyectos de singular interés establece que se realizarán sobre la base y con arreglo al proyecto o los proyectos técnicos que concreten las obras e instalaciones, incluidas las de urbanización, que comprendan, con el grado de precisión necesario para su realización material bajo la dirección de técnico distinto al autor. Dichos proyectos técnicos se aprueban por la Consejería competente en materia de Ordenación Territorial y Urbanística, cuando tengan por objeto la ejecución de un proyecto de singular interés de la propia comunidad autónoma o afectaren a más de un municipio. Dichos proyectos, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, no estarán sujetos a licencia municipal, serán trasladados a las corporaciones locales en cuyo territorio se vayan a ejecutar las obras, para su conocimiento e informe previo en su caso.

Sánchez Casanova³⁹⁷ como anteriormente hemos expuesto establece que este procedimiento plantea una serie de dificultades pues el informe de *“la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística puede analizar la adecuación de los proyectos técnicos que desarrollan el PSI a las determinaciones del mismo que han sido objeto de aprobación definitiva del mismo pero no dispone de los medios necesarios para emitir informe a los proyectos técnicos de ejecución con el criterio de otorgamiento de licencia de obras, de actividad o funcionamiento, pues lo habitual es que sea informado por los servicios jurídicos y técnicos municipales”*.

En todo caso se mantiene la potestad municipal de control urbanístico pero el plazo para su ejercicio se reduce a un mes y la forma en la que ha de plasmarse, en lugar de un acto de concesión o denegación de licencia, se produce una comunicación al promotor del proyecto indicándole la conformidad o disconformidad del mismo al planeamiento urbanístico en vigor, por lo que la actividad municipal de contraste del proyecto con el

³⁹⁷ Sánchez Casanova, Amparo y otros, *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla - La Mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales*, Aranzadi, 2009, Pamplona, pág. 328.

planeamiento urbanístico, es idéntica en uno u otro caso y desde el punto de vista material, el mismo valor tiene la concesión de la licencia como la comunicación de que el proyecto presentado se adecua al planeamiento urbanístico en vigor, o si procede la revisión o modificación del mismo para adecuarse al POM, y por tanto desde el punto de vista tributario tanto da que el servicio administrativo prestado por la administración municipal termine en un acto de concesión de licencia como en otro declarativo de que el proyecto es conforme con el planeamiento urbanístico aplicable.

Del tenor literal del precepto se deduce en este caso expresamente, que no están sujetos a licencia municipal alguna, ya sea de obra o actividad, los proyectos de iniciativa pública (PSI) promovidos por la Junta de Comunidades o que afecten a más de un municipio, ya sean públicos o privados.

Tal y como pone de manifiesto Gerardo Gómez Melero³⁹⁸ parece existir una contradicción en la literalidad del artículo, ya que un PSI de iniciativa privada que afecte a más de un municipio quedaría exonerado de cualquier licencia municipal, mientras que un PSI de iniciativa pública no autonómico que afecte a un solo municipio si requeriría licencia municipal. Además con el agravante de la posibilidad de *“excepcionar a un PSI de iniciativa privada que afecte a más de un municipio, de las licencias de actividad y apertura correspondientes, cuando por máxime podría tratarse de PSI cuyo objeto fuesen obras, construcciones o instalaciones para hacer efectiva la política regional de vivienda protegida, dotaciones o equipamientos de ocio, salud, educación o deporte destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga”*.

Si bien es cierto que no se exonera pues dichas licencias se sustituyen por la consulta a los ayuntamientos y se revisan y se aprueban por parte de los servicios técnicos de la CCAA, si bien estoy de acuerdo que impera la lógica en que este trámite de consulta, que no difiere nada en el trámite de concesión de licencia por razones de economía procesal y de colaboración entre administraciones públicas, debería ser efectuado por los servicios técnicos y jurídicos municipales de cada Ayuntamiento, de una manera objetiva y que no vaya en detrimento del interés general de los ciudadanos de la CCAA y sobre la base de la

³⁹⁸ Gómez Melero, J.G, *Las licencias urbanísticas en Castilla- La Mancha*, La Ley, Madrid, 2008, pág. 64

congruencia en las alegaciones e informe emitidos tanto previo al otorgamiento de la DIR como en la fase de concertación.

Para terminar como se ha acaba de señalar los PSI de iniciativa privada o promovidos por otra administración distinta de la de la Junta, ya sea de manera directa o a través del sector público están sujetos la obligación de solicitar licencia al municipio correspondiente.

14.3 LOS PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS Y LAS OBRAS PÚBLICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS Y SU SUJECCIÓN A LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

Como anteriormente se ha analizado los Proyectos de Singular Interés por razón de su utilidad pública e interés social supramunicipal y las obras públicas autonómicas y estatales fundadas en razones de urgencia y excepcional interés público debido a su carácter público están específicamente exentos por la legislación del deber de solicitar licencia urbanística. No es un acto exento porque se encuentre sujeto a los actos de comunicación previa, sino es un acto que estando sujeto a licencia se dan determinadas circunstancias que se analizan y que hacen que quede fuera de ese régimen general de control.

Pero, al tratarse de actos que se ejecutan sin licencia urbanística, ¿quiere ello decir que no están sujetos a la tasa por expedición de licencias urbanísticas y al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras?.

14.3.1 COMPATIBILIDAD CON EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES INSTALACIONES Y OBRAS.

La doctrina mayoritaria y en defensa de la financiación de las Haciendas Locales, considera que conforme al Art. 163 del TRLOTAU el acto de uso del suelo o de la edificación si está sujeto a licencia urbanística y por ende se devenga por el mero hecho de estar sujeto el otorgamiento de la licencia, aunque esta sea exceptuada, el ICIO, ya que es necesario la obtención de la misma para su liquidación o que haya sido sustituida por el procedimiento de declaración responsable o comunicación previa, con el auge de estos mecanismos tras el Art 84 bis y ter de la Ley 2/ 2011 de Economía sostenible que flexibiliza y agiliza el control y verificación de los usos del suelo por parte de los municipios, favoreciendo mecanismos simplificados como la declaración responsable y la comunicación previa en detrimento de la licencia. En este caso prima el criterio de sujeción

impositiva además la realización material del hecho que es la obra se produce, pues se trata de un acto sujeto pero posteriormente exceptuado.

En este sentido afianza si cabe aún más esta tesis lo establecido por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 19 de Diciembre de 2006³⁹⁹ en la que se estipula que *“Por tanto, la función que cumple la licencia urbanística en la definición del hecho imponible del impuesto es la objetivación de los conceptos de construcciones, instalaciones u obras que precisen de la obtención de dicha licencia. Ahora bien, que se realice una actividad encuadrada en el hecho imponible no requiere que efectivamente se haya obtenido, ni siquiera solicitado, tal licencia, como expresamente se señala en el art. 101 de la Ley de Haciendas Locales, puesto que con esta figura impositiva se trata de gravar determinadas manifestaciones de riqueza, con independencia de que se cumplan o no las condiciones administrativas a las que deben estar sujetas en relación con el planeamiento urbanístico. Hasta el punto de que la realización de obras ilegales también suponen la realización del hecho imponible y están sujetas al impuesto, sin que ello signifique, en cambio, que el pago del impuesto convalide esta situación irregular, puesto que bajo ningún concepto puede atribuirse a este pago eficacia legitimadora”*.

El Art. 100 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, define el Impuesto de construcciones, instalaciones y obras, en adelante ICIO, como un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición.

La exención en el pago del impuesto proviene de forma similar a como hemos visto antes, en la solicitud de la licencia a aquellas obras estatales o de las CCAA o EELL de

³⁹⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 221/2006 en recurso 249/2005, de 19 de Diciembre, F.J II.

interés general, destinadas a la construcción y provisión directa de ferrocarriles, puertos, aeropuertos, infraestructuras hidráulicas y de saneamiento de aguas siempre que sean de titularidad pública aunque sean gestionados por organismos autónomos. Casi todas las ordenanzas reguladoras contienen un apartado de exención donde se calca la literalidad de lo anteriormente expresado, en este sentido cabe reseñar la Ordenanza municipal del ICIO del Ayuntamiento de Santoña, en su Art. 4, la Ordenanza municipal del Ayuntamiento del Puerto de Santa María en su Art. 10.2 etc.

En este sentido Santandréu Montero⁴⁰⁰ establece que este beneficio fiscal es “*de carácter mixto, mitad subjetiva en razón de los sujetos dueños de las obras, mitad objetiva por el destino directo a que deben aplicarse dichas construcciones, instalaciones y obras*”.

Si bien a mi juicio y en línea con lo anteriormente establecido al analizar las obras de interés general, lo que verdaderamente prima es la finalidad teleológica de la obra, pues como hemos dicho antes, estas obras puede estar efectuadas por Empresas públicas de capital íntegramente mayoritario sobre la base de una encomienda de gestión, perteneciendo la propiedad a la Administración y sirviéndose de este ente instrumental para financiar la inversión.

El ICIO no es un impuesto instantáneo, puesto que su hecho imponible se realiza en el lapso de tiempo que tienen lugar desde el comienzo de la obra hasta que se produce su terminación, lo que ocurre es que el devengo se produce en el momento de iniciarse la propia construcción, instalación u obra. Prueba de ello es que la propia ley establece que una vez ejecutada la obra, el Ayuntamiento mediante la oportuna comprobación administrativa podrá modificar la base imponible, practicando la correspondiente liquidación definitiva exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole en su caso la cantidad que corresponda o girar una complementaria en el caso de que el PEM de la obra finalmente haya sido mayor.

Algunos autores como Alonso Gil matizan el significado de momento del devengo⁴⁰¹ estableciendo que “*es un impuesto que grava el resultado real cuya realización*

⁴⁰⁰ Santandréu Montero, J.A, “ *Reflexiones sobre el Impuesto sobre construcciones, instalaciones u obras*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Clave de Gobierno Local N° 4, pág. 278.

conlleve un cierto tiempo, como una construcción, el legislador no puede acotar ese aspecto temporal colocando el devengo al inicio de la construcción, ya que tal dimensión temporal es una parte integrante del propio elemento material... tendría que situarse al finalizar la obras, que es cuando cobra existencia el elemento material del hecho imponible y es cuando se puede conocer el coste real y efectivo de esas obras, es decir, lo lógico hubiera sido que el devengo se situara en el momento de terminarse la obra. Otra cosa es que la exigibilidad de la cuota se adelante al devengo del impuesto y que existan unos pagos anticipados".

Por lo tanto si se trata un acto establecido dentro del objeto del ICIO y sujeto al mismo, considerar que si el acto está sujeto a licencia urbanística es indiferente que se otorgue o no, lo que prima es su sujeción. Se considera que se trata de actos sujetos, pero bajo determinadas premisas contenidas en la Ley se encuentran exceptuados. A dicha doctrina se ha sumado el TS en distintas sentencias, entre las que es importante destacar 16 de Marzo de 1998⁴⁰² que estipula: *"Por eso mismo, aunque la exigencia de la provisión de licencia sea uno de los elementos que delimitan su hecho impositivo, lo importante es que se trate de una obra que, con arreglo a la legalidad urbanística, la precise, aun cuando en el caso concreto que se examine no hubiera llegado a otorgarse. En consecuencia, no puede afirmarse, como hace erróneamente la sentencia impugnada, que la iniciación del hecho imponible tenga lugar cuando se solicita la licencia. El I.C.I.O. no es un impuesto instantáneo, puesto que su hecho imponible se realiza en el lapso de tiempo que tiene lugar desde el comienzo de la obra hasta que produce su terminación. Lo que ocurre es que el devengo, por imperativo de la propia Ley -art. 103.4-, tiene lugar "en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra" y vuelve a remarcar este precepto que "aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia". Buena prueba de que es así la constituye la previsión legal -art. 104.2 de la propia ley- de que "a la vista de las construcciones, instalaciones u obras efectivamente realizadas y del coste real efectivo de las mismas, el Ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa,*

⁴⁰¹ Alonso Gil, M. "El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras", Universidad Carlos II de Madrid, Hacienda Autonómica y Local, pág. 15.

modificará, en su caso, la base imponible... practicando la correspondiente liquidación definitiva... exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda”. Lo decisivo es, pues, no la solicitud de la licencia -ni siquiera el otorgamiento-, sino la realización de la obra, o más concretamente, su iniciación”.

A favor de dicha tesis el Art. 103.1 del TRLHL en el que cuando se conceda la licencia preceptiva o se presente la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado éstas, se inicie la construcción, instalación u obra, se practicará una liquidación provisional a cuenta, determinándose la base imponible en función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo o cuando la ordenanza fiscal así lo prevea, en función de los índices o módulos que ésta establezca al efecto.

Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior practicando la correspondiente liquidación definitiva, y exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda. Lo decisivo, no es ni la solicitud de licencia, ni siquiera su otorgamiento, sino la realización de la obra o más concretamente su iniciación. En este sentido tal y como afirma la Dirección de Tributos locales en consulta informal de 17 de Diciembre de 2015 *“La sustitución de la licencia por otros actos de control no supondrá en ningún caso merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos o de los organismos que de forma habitual la expidiera”.*

Una parte de la doctrina minoritaria y avalada por alguna sentencia de nuestro Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha⁴⁰³ que posteriormente como hemos analizado en la Sentencia de 19 de Diciembre de 2006 cambia esta línea jurisprudencial, establece que “: *“Por ello no se ha podido otorgar lo que no es exigible legalmente y como*

⁴⁰² Sentencia del Tribunal Supremo 1750/1998 en recurso 4732/1992, de 16 de Marzo, F.J.I. En esta misma línea la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 221/2006 en recurso 249/2005, de 19 de Diciembre, F.J II.

⁴⁰³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 10 de Octubre de 2003 en recurso 64/2003, F.D Único.

tal no ha debido existir y no ha existido. Luego al no darse el hecho imponible del impuesto, ya que se ha realizado una construcción para la que no se exige la correspondiente licencia de obra urbanística, que es sustituida por una consulta no resolutoria y de simple verificación de la legalidad urbanística por el órgano municipal competente...” Continúa diciendo: “las actuaciones del expediente administrativo vienen a confirmar dicha tesis lógico-jurídica. Así, el acuerdo del Pleno Municipal para posibilitar la construcción al amparo del Art. 173.c de la LOTAU, las características, alcance y dirección de la obra con el trámite de consulta, y la declaración e interés público. Frente a ello no se puede oponer impreso alguno, no conformando una solicitud administrativa, por otro lado radicalmente incompatible con el régimen urbanístico de consulta de la construcción y es totalmente contraria al ordenamiento jurídico el otorgamiento de la licencia de obras otorgada por la corporación, con la única finalidad de satisfacer sus intereses impositivos, por contravenir el Art. 173 de la LOTAU y el Art. 101 de la LHL (Art. 62 de la Ley 30/1992). Tampoco puede servir de apoyo la comunicación del Fax por la Consejería, ni el pliego de cláusulas administrativas particulares, conforma una cláusula de estilo, que por su propia redacción, como no podía ser de otra manera, establece una obligación para el contratista de carácter genérico no singularizado de la licencia de obras, que en ningún caso era exigible legalmente, como bien conocían tanto la administración local como autonómica implicadas. Luego tampoco dicho pliego avala la tesis legal de la consensualización del pago del impuesto por el contratista, sin que se den actos propios del mismo que lo apoyen; de difícil anclaje en la legalidad aplicable”.

En esta misma línea de la doctrina minoritaria Hurtado Orts⁴⁰⁴ mantienen en el análisis que hace del Art. 22.3 que el citado Art. del TRLOTAU se refiere a los proyectos que concreten las obras e instalaciones incluidas las de urbanización que se contengan en el PSI, pero “ *entiendo que no procede esta afirmación que sería aceptable para los proyectos de urbanización que no se someten a licencia municipal, pero no las infraestructuras y el ejercicio de actividades concretas, sean industriales, comerciales, de ocio o de otra naturaleza que requerirán la pertinente licencia tanto de obra como de actividad*

⁴⁰⁴ Hurtado Orts, Francisco, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados*, Madrid, 2006, pág. 215 y ss.

generando los procedentes tributos locales, de las instalaciones que no sean de dominio público (Aeropuerto), pues de lo contrario si no están sujetas a licencia municipal las obras e instalaciones necesarias para ejecutar una actividad, será difícil que, en este caso, el municipio pueda percibir los tributos locales”.

El mismo autor en lo referente al ICIO, mantiene que *“en cuanto al ICIO, que podrá imponer el municipio en su término municipal, de cualquier instalación, construcción u obra que se exija la obtención de la correspondiente licencia. Si la norma autonómica declara que no ha lugar a la licencia de obras, la consecuencia será que no procede el ICIO”.*

En esta misma línea Caballero Veganzones⁴⁰⁵ afirma *“que no existen obligaciones tributarias a los que se deban someter los proyectos técnicos no sujetos a licencia municipal, y no es posible liquidar tasa por tramitación de licencia, tampoco devengándose el ICIO, ya que este está definido en el Art.100 del TRLRHL precisándose la exigencia de obtención de licencia de obras o urbanística, y por ello quedando expresamente excluido”.*

Tesis que difieren de la postura de la efectividad en la ejecución material de la obra como clave de la realización del hecho imponible.

Conforme al Art. 101 del TRLRHL son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas, personas jurídicas o entidades, que sean dueños de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla. Tendrá la consideración de dueño de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización.

Debemos aludir en este punto a la base de cálculo del ICIO con la postura minoritaria de inclusión de todos aquellos gastos que se estén efectuando para llevar a cabo la ejecución de la obra y por ende el hecho imponible de la misma incluyendo IVA, beneficio industrial, honorarios incluso en determinados casos sueldos y salarios y

⁴⁰⁵ Caballero Veganzones, R y otros, “Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 440.

maquinaria necesaria en la ejecución y otra mayoritaria de la que la capacidad de gasto debe medirse solamente por el presupuesto de ejecución material de la obra.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 19 de Diciembre de 2006 en la que se estipula que⁴⁰⁶ *“la en casos de obras complejas, cuyo presupuesto de ejecución incluya partidas de distinta naturaleza, el Ayuntamiento debe realizar la necesaria labor de depuración para excluir de la base imponible aquellas que no respondan a instalaciones para cuyo establecimiento fuera preciso contar con previa licencia de obras o urbanística, aunque sí otro tipo de licencias. Y esta Sala tiene igualmente dicho que en el coste de la instalación, cuando de industriales se trata, no puede por regla general incluirse el valor de la maquinaria, independiente en su sustantividad de la instalación en sí; la maquinaria constituye fundamentalmente el valor de lo instalado, pero no su coste...”*

De hecho Santandréu Montero⁴⁰⁷ establece cuatro vertientes, tres de ellas encuadrables en esta primera postura minoritaria y la última de ellas encuadrable con la mayoritaria y con las tesis mantenidas por la Jurisprudencia. En este sentido establece “ a) *La que postula la posibilidad de trasladar a ella la acepción de cote del Art 31 de la LRHL, referido a las contribuciones especiales..., entre ellos las indemnizaciones satisfechas a terceros, los gastos por la ocupación de los terrenos mientras se realizan las obras etc.* b) *Globalista: Postura de aquellos que atribuyen al coste real y efectivo el sentido de todo aquel que es necesario legalmente para realizar una obra; y costes y gastos necesario relativos a honorarios técnicos, coste de material, de personal, beneficio industrial, IVA...C) La que representa la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y conforme a la que deben considerarse como partidas integrantes el coste real y efectivo de la construcción , instalación u obra, todos los costes directos e indirectos ocasionados por dicha construcción , instalación u obra, como honorarios satisfechos por los profesionales para la elaboración de los proyectos y dirección de obras, el material, sueldos y salarios y beneficio industrial.* D) *la mantenida*

⁴⁰⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 221/2006 en recurso 249/2005, de 19 de Diciembre, F.J III.

⁴⁰⁷ Santandréu Montero, J.A, “ Reflexiones sobre el Impuesto sobre construcciones, instalaciones u obras”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Clave de Gobierno Local N° 4, pág. 286.

por la Jurisprudencia: la que integra l presupuesto presentado por los interesados para su visado por el Colegio Oficial correspondiente y que reseñan partidas del coste de ejecución material , excluyendo gastos generales, beneficio industrial, maquinaria, IVA, estudios de seguridad e higiene etc”.

La corriente mayoritaria como acabamos de mencionar avalada por Jurisprudencia, la entiende que se debe tomar como base individual el coste real y efectivo de la obra, construcción e instalación y no el coste administrativo. En este mismo sentido Alonso Gil señala que no deben incluirse⁴⁰⁸ *“los gastos generales, el beneficio industrial, los honorarios técnicos, ni los gastos referentes al estudio relativo a seguridad e higiene en el trabajo, por ser gastos ajenos al estricto concepto de obra civil”.*

En el supuesto de que la construcción, instalación u obra no sea realizada por el sujeto pasivo contribuyente tendrán la condición de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras.

El Art. 103.2 del Real decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el TRLRHL, establece que las ordenanzas fiscales podrán regular las siguientes bonificaciones sobre la cuota del impuesto:

- a. Una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

De esta forma se prevé en casi todas las Ordenanzas municipales a título de ejemplo conviene reseñar que este tope máximo se aplica en la Ordenanza Municipal del Puerto de Santa María en su Art. 11, o en la de Talavera de la Reina en el Art 4.4.1. y una bonificación menor la encontramos en la

⁴⁰⁸ Alonso Gil, M. “*El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*”, Universidad Carlos III, de Madrid, Hacienda Autonómica y Local, pág. 9.

Ordenanza municipal reguladora del ICIO del Ayuntamiento de Santoña que en su Art 5 establece bonificaciones que van desde el 50% al 10% encuadradas dentro de esta categoría de especial interés o utilidad municipal o fomento del empleo.

b. Una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente. En este sentido la Ordenanza Municipal del ICIO en Talavera de la Reina dispone una bonificación en este sentido del 20%

c. Una bonificación de hasta el 50 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.

d. Una bonificación de hasta el 50 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial. Asimismo se esta bonificación en el Art 4.3. de la Ordenanza Reguladora del ICIO de Talavera de la Reina, cuando se acredite la correspondiente calificación otorgada por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha de viviendas sometidas algún régimen de protección pública.

e. Una bonificación de hasta el 90 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados. Esta misma bonificación es la que dispone la Ordenanza Reguladora del ICIO en Talavera de la Reina en su Art 4.2

De este modo el Proyectos de Singular Interés del Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete, aprobado definitivamente con fecha de 29 de Julio de 2008 y publicado en el DOCM de 3 de septiembre de 2008, aun produciéndose el devengo del ICIO, por el motor económico en la creación de empleo del propio proyecto, se encuentran bajo la influencia del Art. 103.2.a) estando bonificadas las construcciones materializadas en el Parque con un

95% de la cuota respectiva del impuesto, tal y como está previsto en el Art.3.2.A.2 de la Ordenanza fiscal reguladora del ICIO del Ayuntamiento de Albacete.

Del mismo modo el Ayuntamiento de Cuenca prevé en su Art. 5.1.c) de la ordenanza fiscal del ayuntamiento de cuenca, una bonificación del 20% de actuaciones de interés municipal. De este modo el Proyecto de Singular Interés Nueva Área Dotacional El Terminillo aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de Septiembre de 2009 y publicada en el DOCM de 18 de Septiembre de 2009, podría estar dentro del ámbito objetivo del citado artículo, por la relevancia tanto social, cultural y deportiva del mismo, ya que prevé la construcción del hospital provincial de Cuenca, zonas deportiva y el futuro palacio de congresos.

La misma dialéctica y postura que además avala la tesis de la no necesidad de licencia para el devengo del ICIO es, su sujeción a dicho tributo en el plano de las obras ilegales, es decir aquellas en las que ni siquiera ha existido la mera solicitud de licencia antes del inicio de la obra, construcción o instalación.

La clave en este caso es determinar además si cabe la ejecución del hecho imponible conforme a la capacidad de gasto pues si no es legalizable y va a ser demolida no cabría gravamen. En sentido mucho más benévolo y sin tener en cuenta la capacidad económica en función de la consolidación de esa situación pasando a ser legalizable o si su finalidad será la demolición establece el Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha en la Sentencia de 10 de Noviembre de 2008⁴⁰⁹ *“Por tanto, la función que cumple la licencia urbanística en la definición del hecho imponible del impuesto es la objetivación de los conceptos de construcciones, instalaciones u obras que precisen de la obtención de dicha licencia. Ahora bien, que se realice una actividad encuadrada en el hecho imponible no requiere que efectivamente se haya obtenido, ni siquiera solicitado, tal licencia, como expresamente se señala en el art. 101 de la Ley de Haciendas Locales, puesto que con esta figura impositiva se trata de gravar determinadas manifestaciones de riqueza, con independencia de que se cumplan o no las condiciones administrativas a las que deben estar sujetas en relación con el planeamiento urbanístico. Hasta el punto de que la*

⁴⁰⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 220/2008 en recurso 170/2007, de 10 de Noviembre, F.J II.

realización de obras ilegales también suponen la realización del hecho imponible y están sujetas al impuesto, sin que ello signifique, en cambio, que el pago del impuesto convalide esta situación irregular, puesto que bajo ningún concepto puede atribuirse a este pago eficacia legitimadora. En tal sentido constatamos la tendencia de considerar la licencia urbanística como prácticamente omnicomprendiva de cuantos aspectos afecten a todo tipo de construcciones, edificaciones e instalaciones, y de lo que es fiel reflejo el autonómico precepto que destacábamos (art. 165 LOTAU), referente a la "implantación de instalaciones de toda clase" y la ampliación de las, una vez más, "instalaciones de toda clase", como actos sujetos a obtención de licencia urbanística, sin que exista una norma con igual rango que de forma clara y acabada imponga la exención de tal obligación”.

En este caso, nos inclinamos a considerar que en la ejecución de obras ilegales, cuando, en todo caso, sean legalizables, concurre un supuesto de sujeción al tributo, porque es cuando realmente se devenga la capacidad económica y finalidad de la ejecución de la obra.⁴¹⁰

14.3.2 COMPATIBILIDAD CON LAS TASAS POR LA TRAMITACIÓN DE LICENCIAS.

Por otra parte la compatibilidad de la tasa por tramitación de licencias, que pasaremos posteriormente a analizar, con el impuesto cuestionado han sido objeto de una consolidada ya línea jurisprudencial, aclarando que se derivan de un objeto distinto, pues mientras en el ICIO se grava la capacidad económica, y por tanto contributiva, puesta de manifiesto con la realización de la obra, construcción o instalación, el hecho imponible de la tasa se deriva de la actividad municipal necesaria para la verificación y comprobación que los proyectos efectuados se adecuan a normativa legal y en este caso urbanística vigente, para la concesión de la licencia, de la que forma parte también el otorgamiento de

⁴¹⁰ Esta posición mayoritaria fue la que motivo que por la Comisión para el Estudio de la Reforma de la Ley de Haciendas Locales 39/1988 se solicitara informe de 3 de Julio de 2002 que en la modificación que se estaba proyectando se debiera aclarar “de forma expresa la situación de las obras ilegales o clandestinas”. Expresamente señalaba la Comisión que “el Art. 101. De la LRHL deja claro que la sujeción al impuesto se produce con independencia de que la licencia se haya obtenido o no. Sin embargo existen pronunciamientos judiciales como las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 3 Abril de 1998 y de 4 de Mayo de 1998 que entienden que dicha mención solo afecta a aquellas obras en las que no existe obstáculo para obtener la licencia, aunque en el caso concreto no se haya logrado. Por ello mismo,

aquella. Por eso aunque el devengo se produce cuando se inicia la prestación del servicio o actividad, sino se produce el otorgamiento de la licencia desaparece la obligación de abono de la tasa. Por tanto no se incurre en doble imposición.

En cuanto a la tasa por expedición de licencias urbanísticas, los entes locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, conforme a lo establecido en el Art.20.1 del TRLRHL, para que se devengue el pago de la tasa es necesario que la actividad o servicio sea de competencia y se ejecute por la propia administración local y que dicha actividad del ente local sea provocada por el contribuyente.

De hecho en este sentido conviene reseñar cualquiera de la redacción de las Ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por licencias urbanísticas y por la prestación de servicios públicos municipales de orden urbanístico en el que se define el hecho imponible de la misma como la actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de edificación, urbanización y supo del suelo que se realice en el término municipal sea acorde a las normas urbanísticas y a la PGOU de este municipio

El devengo de la tasa se produce conforme al Art. 26 del TRLRHL, cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial, así como cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente.

El supuesto más problemático y que indirectamente incide en el devengo de dicha tasa cuando los propios proyectos de singular interés o grandes obras de interés público no están sujetos a licencia urbanística expresa por el Ayuntamiento, sino al previo informe, es el caso de si se debe pagar la tasa cuando se deniega la licencia. A este respecto Checa

declaran la no sujeción al impuesto de las obras ilegales, en el sentido de que nunca podrían haber obtenido licencia".

González y Merino Jara⁴¹¹ señalan que debería haberse recogido en la norma que en “*los supuestos de denegación de la licencia estamos en presencia de una inexistente prestación del servicio y, por ende, ante una liquidación de la tasa improcedente*”.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Noviembre de 1991⁴¹² en su establece que “*Alega en primer lugar el Abogado del Estado que la tasa es improcedente porque la obras ejecutadas no estaban sujetas a previa licencia al tratarse de obras de interés general afectantes a la infraestructura del territorio...*”.

La anterior opinión cuanto menos es contestable porque la entidad local bajo el trámite de consulta sustitutoria efectúa un examen similar al de la concesión de licencia por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, fruto de ello los informes remitidos por los mismos a los PSI tramitados, por lo que se devenga el hecho imponible de la tasa que es la actividad de verificación de la concurrencia de legalidad urbanística en el proyecto, dándose incluso como se indica la competencia para efectuar dicha actividad aunque en determinados supuestos legales exceptuada. Por lo que estamos de nuevo ante una ficción jurídica que a mi juicio serviría de base para la reclamación de la tasa por parte de las entidades locales.

Lo contrario sucede en el caso de la obtención de la licencia por silencio administrativo o en nuestro caso sin la emisión del informe previo a la concesión de licencias por el Consejero, ya que en estos casos no se produce el devengo de este tributo, siendo contraria a derecho la liquidación que pudiese efectuarse.

En boca de Simón Acosta⁴¹³ “*no nace la tasa porque el silencio administrativo no es propiamente un acto administrativo, sino una ficción legal que permite a los interesados prescindir del acto administrativo o reaccionar contra él. Además el otorgamiento de una licencia por silencio positivo no es una actividad del ente local, sino todo lo contrario; es*

⁴¹¹ Checa González, C y Merino Jara, I, *La reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia tributaria*, Aranzadi, Pamplona, 2003, pag.37.

⁴¹² Sentencia del Tribunal Supremo 6111/1991 en recurso 2126/1989 de 11 de Noviembre, F.J II.

⁴¹³ Simón Acosta, E, “*Las tasas de las Entidades Locales, Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria*”, Aranzadi, navarra, 1999, pág. 60 y ss.

inactividad”. El Art. 20 del TRLRHL no autoriza a establecer tasas por inactividad sino por la prestación de servicios o la realización de actividades.

Avalando la tesis anteriormente expuesta de la ficción jurídica en el trámite de consulta que conlleva una actividad similar a la efectuada para el otorgamiento de la licencia debemos reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de Noviembre de 1996⁴¹⁴, establece que si procede la exigencia de tasas por la tramitación del procedimiento previsto en el Art. 244 del TRLS de 1992, hoy sustituido por la Disposición Adicional Décima del TRLS de 20 de Junio de 2008, pues *“En tales casos se mantiene la potestad municipal de control urbanístico pero el plazo para su ejercicio se reduce a un mes y la forma en que ha plasmarse, en lugar de un acto de concesión o denegación de licencia, se produce en una comunicación al promotor del proyecto indicándole la conformidad o disconformidad del mismo al planeamiento urbanístico en vigor, por lo que la actividad municipal contraste del proyecto con el planeamiento urbanístico es idéntica en uno y otro caso y, desde el punto de vista material, el mismo valor tiene la concesión de la licencia como la comunicación de que el proyecto presentado se adecua al planeamiento urbanístico en vigor y, en consecuencia, desde el punto de vista tributario, tanto da que el servicio administrativo prestado por la Administración municipal termine en un acto de concesión de licencia como en otro declarativo de que el proyecto es conforme con el planeamiento urbanístico aplicable”*.

Como opinión destacable dentro de la doctrina minoritaria cabe citar e nuevo a Hurtado Orts⁴¹⁵ y en lo referente a la tasa por tramitación de licencia dentro de los Proyectos de Singular Interés *“ y tampoco podrá recaudar el importe de la tasa, como contraprestación al ejercicio de una actividad municipal pedida, por el administrado conforme al Art. 20 y 57 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales, así como el IAE cuando el sujeto pasivo sea una mercantil, en los términos del Art. 82 del propio texto*

⁴¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 6576/1996 en recurso 5151/1991, de 22 de Noviembre, F.J IV.

⁴¹⁵ Hurtado Orts, Francisco, *“Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés”*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, pág. 215 y ss.

refundido, además de los dos impuestos voluntarios”, tesis que como ya anteriormente hemos expuesto no puede ser compartida.

En cuanto al sujeto pasivo de la tramitación de las tasas por licencias de obras y conforme al Art. 23.1.b) del TRLRHL establece que son sujetos pasivos de las tasas en concepto de contribuyentes las personas o entidades que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales conforme a alguno de los supuestos previstos en el Art.20.4 de la citada ley.

Además el Art. 23.2 establece que tendrán condición de sustitutos del contribuyente en las tasas establecidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas previstas en la normativa sobre suelo y ordenación urbana, los constructores y contratistas de obras.

En lo referente a la cuantía de la tasa se regula en el Art. 24 del TRLRHL y en el Art. 7 de la Ley de Tasas y precios públicos, debiendo estipularse de tal manera que cubra el coste del servicio o la actividad que constituya su hecho imponible. De hecho conviene a título de ejemplo cabe mencionar la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por licencia urbanística y por la prestación de servicios públicos municipales de orden urbanístico del Ayuntamiento de Albacete que regula en su Art 5 la base imponible y la cuota tributaria dependiendo de la naturaleza de la licencia o acto urbanístico por el que se solicite la revisión.

Existen dos corrientes doctrinales para la determinación del coste real del servicio, ya que la ley solo establece unos parámetros básicos en la fijación de la cuantía, y en este ámbito son las ordenanzas fiscales las que gozan de una mayor autonomía que permite al Pleno de la Corporación local establecer la tasa y a través de la ordenanza y siempre bajo el paraguas del TRLRHL determinar el resto de elementos. En este sentido la Sentencia el Tribunal Superior de Justicia de Valencia⁴¹⁶ al establecer: *“Parece ser exigencia lógica, que su determinación, la determinación de lo que signifique el Coste Real, y consiguientemente, el conjunto de elementos que lo integran, sea idéntica en todo el sistema impositivo local, a los efectos de evitar discordancias como las que se producen en estos autos. Todo ello, con la finalidad de evitar que un mismo concepto de lugar a*

conclusiones distintas. Efectivamente, no puede decirse de una parte que, el coste de una obra, (que es el fin y al cabo un dato de la realidad), en unos casos sea el presupuesto del proyecto, y en otros, el presupuesto incrementado con los gastos generales, los honorarios y el beneficio industrial, o que en unos casos se tomen en consideración los honorarios de arquitecto y, en otros no. Así las cosas, la misma cifra que sirve para determinar la base imponible en el ICIO, es la que debe determinar la base imponible en la Tasa urbanística.”.

La corriente minoritaria estipula que para su determinación se incluirán todos los costes directos, e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado, y en su caso los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad, que se calcularan con arreglo al presupuesto y proyecto aprobado por el órgano competente.

La corriente mayoritaria como acabamos de mencionar, seguida por Quirós Roldan y Estella López⁴¹⁷ y por Jurisprudencia, la entiende que se debe tomar como base individual el coste real y efectivo de la obra, construcción e instalación y no el coste administrativo.

Por ello si la finalidad de las tasas consiste en cubrir el gasto de la actividad o servicio prestado por la administración, en la exacción de la tasa se está atendiendo exclusivamente a criterios de capacidad económica, pero no al coste administrativo, ya que la mayor cuantía de la obra no es criterio suficiente para determinar la mayor relevancia de la actuación administrativa, hecho que a mi juicio es lo más relevante y que ninguna de las dos corrientes está tratando, pues lo que se debería determinar para la exacción de la tasa es un “driver” que permita identificar conforme a la dificultad y magnitud del proyecto, el coste de revisión del servicio municipal, hecho que no solo se encuentra recogido en el PEM.

⁴¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia 84/2002 en recurso 2781/1998 de 21 de Enero, F.D. III

⁴¹⁷ Quirós Roldan, A y Estella López, J.M, *El Impuesto sobre construcciones y la Tasa por licencia de obras*, Abella, Madrid, 1995, pág. 80 y ss.

Otros gastos que considero que no deben incluirse al igual que anteriormente hemos expuesto son los señalados por Alonso Gil como anteriormente hemos visto al hablar del ICIO y perfectamente extrapolable en las tasas ⁴¹⁸ *“los gastos generales, el beneficio industrial, los honorarios técnicos, ni los gastos referentes al estudio relativo a seguridad e higiene en el trabajo, por ser gastos ajenos al estricto concepto de obra civil”*.

14.3.3 COMPATIBILIDAD CON OTRAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

El impuesto voluntario sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana, no presenta prácticamente problemática en origen, pues cuando hay transmisión de dominio de suelo urbano se devenga el impuesto, salvo tal y como previene la LOTAU en el Art.20.1.k) en los proyectos de instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias y a excepción de aquellos proyectos de promoción pública regional o local se requiere la estructuración del suelo en una única finca jurídico civil y afectación real de aquella con prohibición de su división en cualquier forma, por tanto no se producirán transmisiones y por tanto el devengo del impuesto del incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, salvo en los casos de PSI de promoción pública regional o local y con dicho objeto.

15 SUBROGACIÓN EN LA POSICIÓN JURIDICA DE LA PERSONA O ENTIDAD PARTICULAR QUE TENGA ATRIBUIDA LA EJECUCIÓN.

Conforme a lo establecido en el Art 21.1 del TRLOTAU, la persona o entidad particular a la que el acto de aprobación definitiva le atribuya la responsabilidad de la ejecución de un PSI, estará obligada a la completa realización de las obras e instalaciones previstas en este.

Es en primer lugar reseñable que la propia solicitud de subrogación en la persona jurídica del promotor está previsto en el TRLOTAU para las personas físicas y jurídicas ejecutores privados, por lo que es al tratarse de la fase de ejecución extrapolable no solo a los PSI sino a los PLSI, pues conforme se ha analizado en la fase de ejecución cabría la posibilidad de que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio podrá

⁴¹⁸ Alonso Gil, M. *“El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras”*, Universidad Carlos III, de Madrid, Hacienda Autonómica y Local, pág. 9.

convocar un concurso con objeto de seleccionar el sujeto al que se adjudicará la ejecución del mismo.

Es por ello que lo establecido en este Artículo conforme a lo dispuesto en el Art. 18.bis.6) en el que se estipula que para lo no previsto en el mismo se regulará conforme a lo establecido para los PSI, es perfectamente extrapolable.

En este punto es reseñable que en la praxis, la subrogación en la figura del ejecutor también se ha producido a pesar de lo establecido en el propio Art. en el ámbito de la iniciativa pública cuando la propia ejecución del proyecto se llevaba también desde el sector público regional. En este caso la subrogación sí que implicaba a dos empresas públicas con personalidad jurídica distinta del sector público regional, pero ambas dos pertenecientes a la Junta de Comunidades y dependientes administrativamente de la Consejería de Economía y Hacienda. Sucede, una vez se crea la Empresa Regional de Suelo y vivienda, orientada entre otras a la ejecución de vivienda protegida, y promoción de suelo industrial, residencial y dotacional, objeto que tiene perfectamente encaje en este tipo de instrumentos y por ende el Consejo de Gobierno decide efectuar una traslación del encargo a la Empresa Regional de Suelo, efectuándose una subrogación en el préstamo al promotor y avales que tenía depositados el Instituto de Finanzas, como primer adjudicatario de la promoción del PSI del Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete.

Continuando el Art 21.2 del TRLOTAU establece que excepcionalmente, en caso de circunstancias sobrevenidas, cuando sea indispensable para el aseguramiento de la conclusión de la ejecución y por Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado a instancias del interesado, podrá autorizarse la sustitución, total o parcial, de éste en los derechos y las obligaciones derivados del acto de aprobación del PSI y los relativos a su ejecución.

La sustitución parcial ha sido criticada por Caballero Veganzones⁴¹⁹ al considerar que *“no tiene sentido cuando existe la obligación de mantener una única finca jurídico-civil, por lo que en determinados supuestos puede resultar imposible realizar un reparto parcial de derechos al sustituto”*, si bien es cierto y se comparte hasta cierto punto la

⁴¹⁹ Caballero Veganzones, R y otros , “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009. Pág. 441.

opinión, también lo es el hecho de que este es uno de los supuestos contemplados y si cabría en otros como los de ejecución de vivienda.

Critica, que sin embargo debería efectuarse en otra línea, ya que los Proyectos de singular interés afectarán a edificaciones finalistas concretas donde la naturaleza del primigenia instrumento preveía una actividad singularizada ejecutada por la figura de promotor-ejecutor. Es por ello que la sustitución parcial, es de difícil encaje en cuanto a la ejecución y explotación del mismo, porque están intrínsecamente relacionadas, es por ello que cualquier desavenencia económica en la fase inicial de ejecución hará materialmente difícil la entrega completa de la misma y por ende si se produce la subrogación conforme a la naturaleza del mismos se producirá de forma total.

Ello sin olvidar, como se ha comentado a lo largo del presente análisis, que ha sido práctica común la ordenación de amplias áreas de suelo que conllevaban la necesidad para su aprobación definitiva de la inclusión de los proyectos técnicos de ejecución y constructivos de la misma, y es en este caso donde quizás al no ser singularizada la edificación que conlleva una sustitución parcial tendría fácilmente mejor acomodo, sin que a mi juicio sea ésta la configuración dada por el TRLOTAU para la materialización del objeto previsto en ella.

Para ello, se presentará ante la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda la solicitud acompañada de copia de la escritura pública del acuerdo suscrito entre las partes, en el que deberá identificarse la persona o personas que pretendan subrogarse, total o parcialmente, en la ejecución, expresarse de manera detallada las condiciones en las que se verificaría la subrogación y contener compromiso de las personas o personas que se pretendan hacer cargo de la ejecución y prestar las garantías suficientes, y como mínimo equivalentes a las ya constituidas.

El Consejo de Gobierno resolverá las solicitudes dentro de los dos meses siguientes a su presentación a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio y vivienda, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, atendiendo en todo caso a la persistencia del interés público en la ejecución del Proyecto, el grado de cumplimiento por parte del que pretenda ser sustituido en la ejecución, situación de éste, de las obras y de la solvencia económica, técnica y profesional de la persona o personas que pretendan subrogarse en la

ulterior realización del Proyecto. En caso de que en dicho plazo no se haya emitido acuerdo del Consejo de Gobierno, se entenderá desestimado.

Se ha criticado asimismo en este punto por parte de la doctrina que es un precepto con una subjetividad clara la que subyace en el mismo, pues como establece Hurtado Orts⁴²⁰ “*¿Quién valora estas circunstancias sobrevenidas, que ni siquiera se enuncian indicativamente, concepto jurídico indeterminado o bien que sea indispensable para el aseguramiento de la conclusión del PSI?*”.

La autorización de dicha subrogación comportará la pérdida por el adjudicatario originario de la garantía que hubiere prestado ante la Comunidad Autónoma, en la proporción que, del total de las previstas, representen las obras pendientes de ejecución.

El hecho de que se produzca la pérdida de la garantía ha sido criticado⁴²¹ porque la misma sirve para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el PSI, lo que se hace efectivo en el caso de subrogación y consiguiente sustitución de la garantía, por lo que la incautación de la misma produciría un acto recaudatorio injustificado.

De hecho la mayor parte de la doctrina sigue esta línea pues Hurtado Orts⁴²² establece “*que no cabría la pérdida de la garantía, pues está convirtiendo el acto administrativo de cesión de un contrato en un acto recaudatorio y cuando no confiscatorio del propio patrimonio del cedente*”.

Entendemos que quizás se ha producido una omisión en la redacción el precepto y debería incorporarse hasta que no haya depositado la garantía el cesionario, en términos similares a lo dispuesto en el Art 102 del TRLCSP, pues efectivamente no debe privarse de la devolución de la garantía si máxime se trata de una cuerdos e subrogación visado por la Consejería donde se han analizado las condiciones de solvencia necesaria que reunirá el sustituto.

⁴²⁰ Hurtado Orts, Francisco, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés*”, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, pág. 213.

⁴²¹ Caballero Vezcán, R y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 441.

⁴²² Hurtado Orts, Francisco, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés*”, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, pág. 214.

Conviene reseñar en este punto que el Reglamento de Ejecución cuando establece la cesión de la condición de urbanizador, tampoco esclarece mucho más que el Art 21 del TRLOTAU para los PSI y PLSI, por la aplicación de clausula residual.

Se establece que el urbanizador podrá en cualquier momento solicitar la autorización al municipio para ceder su condición a tercera persona que se subrogue en todas sus obligaciones respecto de municipio y de las personas propietarias de los terrenos, acreditando que:

- La persona cedente se encuentra al corriente de todas sus obligaciones esenciales del convenio urbanístico suscrito. Es decir volvemos a conceptos jurídicos indeterminados, como el hecho de establecer la palabra esencial, pues cuando se produce la subrogación, en la mayoría de las ocasiones es porque no se puede cumplir con lo establecido en el Convenio.
- La acreditación de que la tercera adquirente reúne los mismos requisitos establecidos en las bases que la persona adjudicataria cedente.
- La garantía de que la tercera adquirente deberá prestar o, en su defecto, la acreditación de que la garantía ya prestada quedará subsistente y afecta al cumplimiento de las obligaciones derivadas del programa por aquella. Si bien es cierto que debería constituir la cesionaria la totalidad o la parte proporcional de la garantía en función de la ejecución de la obras de urbanización cuando se produzca la cesión, pues es con ella con la que el ayuntamiento una vez aprobada la cesión tendrá que efectuar el seguimiento de la programación pendiente y velar por la salvaguarda de los derechos de los terceros afectados por la misma.

En este punto conviene reseñar que el Art 30 del TRLCSP estipula que la empresa cesionaria es la responsable ante la administración contratante del desarrollo de las obras hasta que finalice el plazo de garantía y, en concreto, para el supuesto de vicios ocultos la responsabilidad de la empresa contratista, que recae en la empresa cesionaria cuando se cede el contrato, permanece durante un periodo de 15 años desde la recepción de las obras, según el artículo 236 del TRLCSP. Con la cesión se produce una novación subjetiva que supone la desaparición del cesionario como ejecutor del PSI o PLSI en la relación jurídica contractual y su sustitución por un tercero previa aprobación el Consejo de Gobierno, sin

alteración del objeto contractual, es decir, el contrato se mantiene sin cambios ni limitaciones y por ende responde totalmente de los compromisos asumidos en la aprobación del PSI o PLSI , pues no se produce un nuevo instrumento de planeamiento por la mera modificación subjetiva del ejecutor.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña⁴²³ establece que *“El hecho de establecer una serie de requisitos y de límites que, a la vez, se convierten en garantías, responde a una finalidad concreta. Esta finalidad es evitar consecuencias no deseadas con motivo del cambio del adjudicatario inicial del contrato que, por una parte, podrían afectar a su ejecución y, por otra parte, podrían suponer la vulneración de la normativa sobre contratación pública y, en especial, de los principios que la informan a partir de la introducción de una nueva parte en la relación contractual, que sustituirá aquélla a quien se adjudicó el contrato, sin haber sido seleccionada siguiendo las normas y los procedimientos legalmente establecidos. En relación con esta última cuestión, según declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras, en Sentencia de 19 de junio de 2008 (Ass. C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur GmbH), la sustitución del contratista constituye, en general y salvo que esté previsto en los pliegos, el cambio de uno de los aspectos esenciales del contrato, es decir, aquellos aspectos que en caso de que se hubiesen previsto en el procedimiento de adjudicación inicial, habrían permitido la participación de otros licitadores o la selección de una oferta diferente”*.

Asimismo y creo que es perfectamente extrapolable al TRLOTAU es que si se produce menoscabo del interés general inicialmente previsto con el cambio de la figura del ejecutor, se debería proceder a convocar nuevo concurso o en su caso añadir a asumirlo por gestión directa desde la iniciativa pública.

Por último y supletoriamente nos decantamos por la aplicación del TRLCSP en su Art. 226 al regular la cesión del contratos se establece que los derechos y obligaciones dimanantes del contrato podrán ser cedidos por el adjudicatario a un tercero siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante de la

⁴²³ Informe 2/2013, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente) Asunto: Exigencia de clasificación empresarial en el supuesto de cesión de un contrato. Pág. 2.

adjudicación del contrato, y de la cesión no resulte una restricción efectiva de la competencia en el mercado. Hecho que encaja perfectamente con la necesidad de volverlo a sacar a licitación pública o ejecutarlo por gestión directa cuando se haya mermado el interés general que configuraba el mismo, asimismo cuando ocurra el caso de que suponga una alteración sustancial de las características del contratista si éstas constituyen un elemento esencial del contrato.

Para que los adjudicatarios puedan ceder sus derechos y obligaciones a terceros deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión.
- b) Que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 por 100 del importe del contrato o, cuando se trate de la gestión de servicio público, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato. No será de aplicación este requisito si la cesión se produce encontrándose el adjudicatario en concurso aunque se haya abierto la fase de liquidación. Hecho objetivizado y por ende eliminada toda subjetividad prevista en el Art 21 del TRLOTAU, pues bien se ha entrado en concurso por parte de la empresa ejecutora del mismo o se establece un mínimo de ejecución del PSI para poder cederlo, pues sino se desconfiguraría la figura del PSI, entrando en el tráfico jurídico como negocio privado, no sujeto al fin para el que está promovido. Dicho Artículo sería perfectamente aplicable a lo establecido en el art 21 del TRLOTAU al valorar la subrogación del cesionario en la figura del cedente y aludir al grado de ejecución de la obras como elemento a valorar por el Consejo de Gobierno en la citada decisión.
- c) Que el cesionario tenga capacidad para contratar con la Administración y la solvencia que resulte exigible, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito ha sido exigido al cedente, y no estar incurso en una causa de prohibición de contratar.
- d) Que la cesión se formalice, entre el adjudicatario y el cesionario, en escritura pública.

El cesionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente, y por ende responde ante la administración de la ejecución del mismo y deberá por tanto depositar las garantías necesarias para su cumplimiento.

16 INCUMPLIMIENTO EN LA EJECUCIÓN.

16.1 PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS.

La caducidad se define jurídicamente como el fenómeno o instituto, que con el transcurso del tiempo que la Ley o los particulares fijan para el ejercicio de un derecho, este se extingue, quedando el interesado impedido para el cumplimiento del acto o ejercicio de la acción.

En la caducidad el derecho del ejecutor del PSI nace sometido a un plazo para su ejercicio establecido en la propia planificación que acompaña a la memoria del Plan o programa de singular Interés, de tal forma que, si no se ejercita dentro de dicho plazo, se extinguirá.

De ello y conforme al Art. 23.1 del TRLOTAU y el Art 179 del Reglamento de ejecución, en lo referente a las consecuencias del incumplimiento en los proyectos de singular interés, se estipula que el Consejo de Gobierno podrá declarar caducado un PSI o un PLSI con prohibición expresa de cualquier acto ulterior de ejecución del mismo y los demás pronunciamientos que procedan sobre la responsabilidad en que se hubiera podido incurrir, en los siguientes supuestos:

1.- Incumplimiento de los plazos de inicio o terminación de la ejecución o interrupción de ésta por tiempo superior al autorizado o sin causa justificada.

2.-Sustitución o subrogación de tercero en la posición jurídica de la persona o entidad responsable de la ejecución, sin autorización expresa previa.

3.- Realización de la ejecución contraviniendo o apartándose en cualquier otra forma de las previsiones contenidas en el PSI o un PLSI.

El TRLCSP en su Art 223 establece como causas de resolución un abanico mayor que lo definido en el Art 22 del TRLOTAU como causas propias de la caducidad contemplando no solo el incumplimiento del plazo o realización contraviniendo las determinaciones del PSI o PLSI sino añadiendo otras causas como la declaración de concurso o muerte del contratista no reguladas en el Art 23, y viceversa pues el citado artículo también contempla la subrogación no autorizada y el Art 223 del TRLCSP no la contempla como tal y que serían aplicables dado que la figura del promotor es requisito

sine quanon para el desarrollo de un PSI o PLSI y su declaración de interés regional, ya que se deben garantizar unas condiciones de aptitud y solvencia necesarias para ejecutar dichas figuras, por lo que si decaen cabría la caducidad del mismo.

Las causas contempladas en el TRLCSP se establecen como:

- a)** La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.
- b)** La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.
- c)** El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista.
- d)** La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en la letra c) del apartado 2 del artículo 112.
- e)** La demora en el pago por parte de la Administración por plazo superior al establecido en el apartado 6 del artículo 216 o el inferior que se hubiese fijado al amparo de su apartado 8.
- f)** El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.
- g)** La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a lo dispuesto en el título V del libro I.
- h)** Las establecidas expresamente en el contrato.

Dicha declaración de caducidad⁴²⁴ tal y como se establece en el Art 23.2 del TRLOTAU y el 180 del Reglamento de ejecución, requiere advertencia previa sobre el

⁴²⁴ En este caso como señala Caballero Véganzones R y otros, en “Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 442 “*se ha usado la terminología de caducidad como consecuencia del incumplimiento del PSI, frente a la posibilidad de haber usado el término de resolución por incumplimiento de forma similar a la que se prevé en el Art. 125 en el caso de un PAU*”. Es acertada dicha postura sobre todo si tenemos en cuenta que las causas establecidas en el TRLOTAU para la misma no solo atañen al incumplimiento sobre plazo para a ejecución de dicho elemento.

incumplimiento por parte del Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, con especificación del supuesto o supuestos en los que descansa y de las consecuencias que conlleva dicho incumplimiento, notificándose a la persona o personas interesadas y al municipio en cuyo territorio se desarrolle.

Esta advertencia previa por parte del Consejero componte en materia de ordenación territorial, parece cumplir un doble objetivo como señala Sanchez Casanova⁴²⁵ *“por un lado servir de aviso para introducir cuando sea posible actuaciones correctoras de la irregularidad contemplada, y por otro constituir el acto mediante el que se inicia el procedimiento declarativo del incumplimiento”*.

Se requiere práctica de las pruebas propuestas en el trámite de alegaciones y declaradas pertinentes por el Consejero de Ordenación del Territorio y vivienda, así como de cuantas otras disponga esta de oficio, en el plazo máximo de un mes.

Asimismo habrá una fase de vista del expediente y alegaciones por plazo de veinte días.

Concluido dicho trámite el Consejero dictaminará la propuesta de resolución que será elevada al Consejo de Gobierno.

Cabe puntuar conforme establece el Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha⁴²⁶ que *“en aras a seguir un correcto orden procedimental debe advertirse que el trámite de vista del expediente y alegaciones debe ser anterior a la propuesta de resolución conforme el Art 84.1. de la Ley 30/1992...A estos efectos debe tenerse además presente la doctrina de este consejo al respecto expresada en sus dictámenes 2,3 y 5 de 1997 a tenor de la cual si bien la trasladar a los interesados una propuesta de resolución cuya formalización debe ser posterior al trámite de audiencia, se están ampliando materialmente sus posibilidades de defensa, en cuanto les permite alegar respecto de los fundamentos del proyecto de propuesta, sin embargo ha de tenerse presente que se produce una cierta inversión en los*

⁴²⁵ Sánchez Casanova, A, en “Los Planes y otros instrumentos supramunicipales” en Carrillo Morente, J.A y Jiménez Ibáñez S, “Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha”, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 332.

⁴²⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha N° 37/1998, de 21 de Abril referente al Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, Consideración VII, A) relativa a cuestiones conceptuales, pág. 19.

tramites respecto de los criterios con los que aparecen ordenados en la Ley 30/1992, y aun cuando la comunicación del proyecto de propuesta se haga con advertencia de su provisionalidad, puede inducir a pensar que las convicciones del instructor están ya formadas y que las alegaciones quizás resulten indiferentes aun hacerlas”.

La resolución definitiva, adoptada por acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, podrá cuando así proceda y no obstante la apreciación de la caducidad del proyecto, la rehabilitación⁴²⁷ de este y la prórroga de plazos para su ejecución, con imposición de los requisitos y condiciones pertinentes, para el puntual y correcto cumplimiento.

Una vez establecido el citado procedimiento, debe reseñarse que no se ha ejercitado por parte de la Junta de Comunidades declaración alguna de caducidad de un PSI, pues si bien es cierto que ha habido constantes subrogaciones en la persona del promotor debido sobre todo a fusiones por absorciones y disoluciones de empresas publicas promotoras de los mismos, el principal problema a mi modo de ver radica en que la no declaración de caducidad, es usada como un instrumento político para los Gobiernos que implica el no declarar de modo explícito la imposibilidad de continuar sobre todo con PSI de equipamientos o infraestructuras generales que son muy demandados por la ciudadanía y que en muchas ocasiones derivadas de cambios políticos y restricciones presupuestarias implica la imposibilidad de ejecución en los tiempos señalados del mismo, suponiendo en este caso el miedo al castigo electoral de la ciudadanía.

Es necesario reseñar tal y como establece el Art 105.1 del TRLCSP que sin perjuicio de los supuestos previstos en la Ley de sucesión en la persona del ejecutor del PSI, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución, los contratos del sector público sólo podrán modificarse cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos en el artículo 107.

⁴²⁷ Caballero Vezanzones, R y otros en, “Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pag 443 estipula que “la rehabilitación es una técnica propia de los actos administrativos, en particular de las licencias urbanísticas, como mecanismos de resucitar la eficacia de las mismas mediante un procedimiento rápido tras su declaración de caducidad, por ello resulta extraño que la declaración de caducidad y la posibilidad de rehabilitación se den dentro de un mismo acto”.

En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que la prestación se ejecutase en forma distinta a la pactada, inicialmente deberá procederse a la resolución del contrato en vigor y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes.

La modificación del contrato no podrá realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente contratadas, ampliar el objeto del contrato a fin de que pueda cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente, y máxime si tenemos en cuenta que la aprobación definitiva del PSI, en el Acuerdo del Consejo de Gobierno dispone de todas las determinaciones y obligaciones necesarias para su ejecución.

Asimismo y conforme al Art 107 del TRLCSP, las modificaciones no previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación solo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

a) Inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas ya sean del PSI o de los proyectos técnicos complementarios.

b) Inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinen su falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato y que no fuesen previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.

c) Fuerza mayor o caso fortuito que hiciesen imposible la realización de la prestación en los términos inicialmente definidos.

d) Conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejoren notoriamente, siempre que su disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la adjudicación del contrato.

e) Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.

Las variaciones incluidas solo podrán ser las estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.

En todo caso se entienden que se modifican sustancialmente:

a) Cuando la modificación varíe sustancialmente la función y características esenciales de la prestación inicialmente contratada o el precio.

b) Cuando para la realización de la prestación modificada fuese necesaria una habilitación profesional diferente de la exigida para el contrato inicial o unas condiciones de solvencia sustancialmente distintas. Que puede llegar a ser importantes cuando se requiera una aptitud técnica que haya sido la definidora de la adjudicación del concurso o de la promoción del PSI.

d) Cuando las modificaciones del contrato igualen o excedan, en más o en menos, el 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato; en el caso de modificaciones sucesivas, el conjunto de ellas no podrá superar este límite. Se podría producir este caso en obras concesionadas que podrían derivarse de un PSI.

e) En cualesquiera otros casos en que pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas.

Además debemos tener en cuenta conforme al Art 225 del TRLCSP los efectos, pues en caso de incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones del contrato determinará para aquélla, con carácter general, el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al ejecutor del PSI y si el contratos se resuelve por incumplimiento culpable del ejecutor del PSI, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada.

Dentro del mes siguiente a la declaración de la caducidad, la administración actuante podrá decidir asumir directamente la gestión de la ejecución. Este efecto de caducidad que la LOTAU prevé para los Proyectos de Singular Interés una característica propia e inherente a los mismos, puesto que no se predica en, y por lo tanto marca una divergencia en la gestión de los mismos.

La asunción directa por la propia administración, no impide que esta inicie los mecanismos contractuales para encargar a un tercero la ejecución de un PSI o PLSI. Para algunos autores⁴²⁸ *“este procedimiento no es acertado, dado que identifica el incumplimiento del ejecutor del PSI, con la pérdida de vigencia del mismo, y para un PSI o PLSI, que ha justificado la utilidad pública e interés social del mismo y que además goza de una DIR, pierda su eficacia y desaparezca del ordenamiento jurídico debería ser preciso que se justificará precisamente la pérdida de la utilidad pública e interés social.”*

Defienden que el principio general debería ser la supervivencia del PSI o PLSI, con instrumentos como obligatoria formulación de un concurso público para llevar a cabo la ejecución del mismo y la caducidad absoluta del PSI o PLSI que va más allá del mero encargo de ejecución debería pasar a un supuesto excepcional. Si bien los mecanismos contractuales para ejecutarlo a través de un tercero no suponen merma alguna de que decaiga la utilidad pública y el interés social, sobre todo cuando por ejemplo los PLSI son completamente bifásicos promoviéndolos inicialmente la administración pero pudiendo sacar un concurso posterior para su ejecución, hecho que no les hace perder su interés social supralocal.

Desestimada esa asunción o, en todo caso, transcurrido el plazo para acordarla sin adopción de decisión expresa alguna, se producirán automáticamente los siguientes efectos:

1.- Los terrenos comprendidos por el PSI o PLSI recuperaran, a todos los efectos la clasificación y la calificación urbanística que tuvieran al tiempo de la aprobación de aquel.

2.- La persona o entidad responsable de la ejecución del PSI o PLSI caducado deberá realizar los trabajos precisos para reponer los terrenos al estado que tuvieran antes

⁴²⁸ Caballero Vezanzones, R y otros, “Derecho Urbanístico de Castilla la Mancha”, Civitas, Pamplona, 2009, pág. 443.

del comienzo de dicha ejecución y, perderá, en su caso, la garantía que tuviera constituida, salvo en los casos de rehabilitación y prórroga de los plazos de ejecución.

3.-Los titulares de los terrenos que hubieran sido objeto de expropiación para la ejecución del proyecto podrán solicitar su reversión de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previsto en la legislación reguladora de la Expropiación forzosa.

16.2 PLANES DE SINGULAR INTERÉS

Conforme a lo estipulado en el Art 18.bis.6) del TRLOTAU se establece que en lo referente a la resolución que en su caso declare el incumplimiento de las condiciones de ejecución de un PLSI, de acuerdo al procedimiento previsto en el Art 23.2 del TRLOTAU, especificará cuando proceda, los mismos contenido del acuerdo resolutorio de la adjudicación de los PAUs⁴²⁹.

Es por ello que tal y como establece el Art 125 del TRLOTAU y el Art 116 del Reglamento de ejecución, para la resolución de la adjudicación de los PAUs, el acuerdo deberá contener además de las responsabilidades económicas que procedan:

- Declarar, la edificabilidad de aquellos terrenos que hubieran alcanzado la condición de solar y cuyo propietario haya contribuido suficientemente a las cargas de urbanización. Al haberse aplicado genéricamente los efectos de resolución de un PAU debería dejarse más claro si en los PLSI en los que el promotor goce de la totalidad de la finca por acuerdos de compra venta o expropiación e refiere la aplicación de este artículo a sus propios solares o a los que se queda la administración actuante o se incluyen los de los propietarios de suelo si se lleva a cabo por reparcelación material.

⁴²⁹Dispone el Dictamen del Consejo Consultivo 55/2010 de 5 de Mayo sobre Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, Consideración VI apartado I, en observaciones no esenciales que la remisión al Art 125 “*resulta difícilmente inteligible sino va unida a una referencia a que en dichos cuatro epígrafes se concretan los posibles contenidos del acuerdo resolutorio de adjudicación por urbanizador de PAU, a adoptar por parte de la administración actuante*”.

- Iniciar el procedimiento para la reclasificación de aquellos terrenos en los que dado lo avanzado de las obras de urbanización, sea posible concluir las en el régimen propio de actuaciones edificatorias. Y yo añadiría especificando la titularidad de los mismos conforme al proyecto de equidistribución o expropiación y si las afectadas al ejecutor pueden servir como método de garantía de las obligaciones satisfechas por otros propietarios cuando se empleen métodos de gestión que impliquen a un tercero.
- Incoar si se estima oportuno el procedimiento pertinente para incoar una nueva programación del terreno en la que un nuevo urbanizador asuma las obligaciones del antiguo, afectando los bienes y recursos resultantes de la liquidación de la programación cancelada a ejecutar la que la sustituya, o en otro caso y salvo perjuicio para el interés público o tercero sin culpa disponer:
 - Devolución de las contribuciones a los gastos de urbanización, efectivamente satisfechas y no aplicadas a su destino, a los propietarios de terrenos en los que no se vaya a acometer una nueva programación, previa modificación por el mismo procedimiento seguido para su adopción de los correspondientes actos administrativos dictados para la ejecución del programa cancelado.
 - La compensación que sea pertinente a los propietarios que hayan contribuido a los gastos de urbanización con cargo a la ejecución de las garantías prestadas por el antiguo urbanizador, cuando esta proceda.

De hecho ambas dos circunstancias podrían proceder en PLSI que se gestionen en a través de la reparcelación material.

- Comenzar en su caso la declaración de los instrumentos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos que le sean pertinentes.

Asimismo se establece por el Art 178 del Reglamento de ejecución que previa declaración del incumplimiento de las condiciones establecidas, el Consejo de Gobierno podrá acordar la resolución de la adjudicación, decidida en el correspondiente concurso, de los planes de singular interés de ejecución privada, conforme al procedimiento y

consecuencias previstas en los Art 114, 115 y 116 del Reglamento de ejecución, donde se estipula las causas de resolución de adjudicación de un PAU, compensación a las personas adjudicatarias del PAU y las consecuencias de la resolución de la adjudicación.

De esta manera se hace alusión supletoriamente al procedimiento y consecuencias del PLSI en lo previsto en las causas de resolución, pero no se aplicarán las propias causas, que se encuentran sometidas a lo establecido en el Art 23.1 del TRLOTAU.

Para Sánchez Casanova⁴³⁰ los planes de singular interés “*como figuras de carácter planificador tienen una vigencia indefinida, por lo que los efectos de incumplimiento solo pueden recaer en su promotor, o en su caso adjudicatario mientras que en los proyectos de singular interés ante el incumplimiento de su ejecución admiten una declaración de caducidad por el Consejo de Gobierno, mismo órgano que los aprobó*”, elemento para ella que refuerza el carácter de proyecto cualificado pues permite clasificar y calificar los terrenos en los que se ubique.

En este mismo sentido establece López Abarca⁴³¹ establece que le Art 23 se refiere a un PSI “*pero ahora con el PLSI estamos ante una figura de planeamiento, lo que es sustancialmente distinto, por lo que no cabe su declaración de caducidad, dado que como disposición reglamentaria solo puede ser derogado conforme a las previsiones de la Ley.*”

17 AUGUE DE LA REGULACIÓN DE FIGURAS DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL SIMILARES A PSI Y PLSI EN EL RESTO DE CCAA.

La realidad que pasamos a analizar es completamente diversa en la aplicación de instrumentos de ordenación del territorio que directamente gestionen y ejecuten un proyecto o plan que derive de las líneas estratégicas que contiene el propio plan de ordenación del territorio o plan subregional que en determinadas ocasiones los ampara.

⁴³⁰Sánchez Casanova, A, en “*Los Planes y otros instrumentos supramunicipales*” en Carrillo Morente, J.A y Jiménez Ibáñez S, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla La Mancha*”, Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 331.

⁴³¹ López Abarca, A, “Los Planes de Singular Interés”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009, pág. 2860.

De este modo son dos grupos bien diferenciados de CCAA las que han previsto en sus legislaciones figuras de carácter ejecutor⁴³² de modo inmediato de actuaciones de interés supramunicipal en línea con los contenidos estratégicos previstos en el POT o en algún caso, como en Castilla-La Mancha en el que está en fase de elaboración, con las líneas estratégicas de gestión de la acción del Gobierno Regional para satisfacer necesidades globales. Además dichos instrumentos están presididos por los principios de ejecutividad, certidumbre y flexibilidad de los planes que desarrollan, haciendo en algunos casos en los que la legislación permite la entrada a agentes que no sean públicos, la acción inversora privada más cercana a la realidad, sobre la base de lo diseñado por los poderes públicos en cumplimiento de la función pública de ordenación para el diseño del territorio.

Por otro lado otro grupo de comunidades lejos de regular a través de instrumentos específicos, similares a los planes y proyectos de singular interés como hemos visto, se han quedado un paso más arriba y solo tocan la esfera de la ordenación sin llegar a tener esa doble virtualidad adicionales de gestión y ejecución, dando lugar a instrumentos de ordenación regional o subregional que establecen zonificaciones de suelo y directrices y recomendaciones a ejecutar sin que puedan ser operativas y llevadas a la práctica sin un posterior instrumento de gestión ya no territorial sino urbanística, perdiendo esa posibilidad de hacer realidad las política de ordenación de territorio desde el prisma de la CCAA.

⁴³² En este sentido conviene reseñar lo establecido por Benabent F. de Córdoba, M, “Una visión panorámica de la Ordenación del Territorio en España” Universidad de Sevilla, Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales, 2005, pág. 10- 11, al establecer que “ los POT son, en general, selectivos, se enfocan a la resolución de los asuntos o a la promoción de los proyectos que pueden jugar un papel esencial en la transformación del territorio y, en algún caso, pasa a segundo lugar y de manera complementaria la regulación de los usos. Adoptan una posición más activa que en el pasado como inductores de operaciones innovadoras que tratan de incrementar la competitividad del territorio y siguen en esto la experiencia de los planes estratégicos de ciudad. Esta nueva orientación plantea nuevos retos y, si se quiere, una nueva manera de abordar la planificación territorial, fundamentalmente en el aspecto de la gestión, por cuanto estas actuaciones innovadoras se refiere a las sectoriales habituales de la administración pública sino actuaciones urbanísticas complejas que, en aras de su interés territorial, se definen desde el marco del interés territorial y que, por ello, requieren unos agentes públicos dinamizadores que han de llevar el peso esencial en la orientación, en la ordenación e incluso en la gestión de proyectos. El plan territorial concibe unos espacios sobre los que proyecta unas operaciones a veces definidas o perfiladas descendiendo de escala hasta el detalle propio del concurso de ideas para que sobre tales espacios se desarrollen los proyectos”.

En esta línea Benabent⁴³³ establece que son necesarios “*por una parte, habilitar a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes y, por otro, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral. Nuevos instrumentos del primer tipo son los denominados proyectos de interés regional, actuaciones de interés regional, proyectos singulares de interés, o denominaciones similares, que la mayoría de las CC.AA, han incorporado en sus leyes de Ordenación del Territorio y cuyo propósito es aprobar actuaciones de gran incidencia territorial, ya sean infraestructuras, dotaciones, instalaciones, etc. al margen del plan territorial. El recurso a este instrumento, que normalmente, aunque no en todos los casos, puede operar en cualquier clase de suelo y sin necesidad previa de plan territorial, supone, a nuestro juicio, la clara ruptura de la secuencia planificación/proyecto y es un recurso bien utilizado por las CC.AA que no se distinguen por su hábito planificador. Del segundo tipo son instrumentos tales como los planes especiales (Andalucía), los planes territoriales de ordenación (Canarias), los planes directores territoriales (Cataluña) o los planes directores de acción territorial (Navarra), cuyo objeto es desarrollar, concretar o precisar el contenido de los planes de Ordenación del Territorio posibilitando, a modo de un segundo escalón, la materialización de algunos contenidos de los planes territoriales que en las primeras legislaciones se hacía descansar exclusivamente en el planeamiento urbanístico*”.

Antes de entrar a analizar cómo se regulan y en que cuerpos normativos se encuentran estos instrumentos en las CCAA, debemos volver a insistir en que, fuera de la diferenciación global de los dos grupos anteriormente expresados, no existe una receta única, que los instrumentos híbridos de urbanismo y ordenación territorial no son modelos exportable sin más a todas las CCAA en el que encajen todas las funcionalidades y necesidades de las mismas, sino que son más bien trajes a medida en función de la diversidad territorial, social y económica de cada una de ellas.

De este modo si bien en algunas CCAA se trata de fomentar a través de estos instrumentos la captación de industrias que fomenten el empleo y con ello el incremento

⁴³³ Benabent F. de Córdoba, M, “*Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*” Universidad de Sevilla, Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales, 2012, pág. 4.

del PIB en la región donde se sitúa, mientras que para otras CCAA que de por sí son polos de atracción natural de las mismas, quedan encuadradas o enfocadas más a la constitución y vertebración de equipamientos e infraestructuras de interés regional que vertebran el territorio de la CCAA.

De hecho con diversas denominaciones tal y como señala Moreno Grau⁴³⁴ se alude en “*las diferentes legislaciones autonómica a planes, programas, actuaciones o proyectos que determinan que sea la CCAA quien asuma la competencia para la iniciativa, tramitación y resolución de incidencia territorial en más de un municipio, áreas de interés regional, zonas de interés regional, proyectos o planes de interés regional, planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, o actuaciones territoriales estratégicas. La nota común subyacente es que su fundamento es la supramunicipalidad*”.

17.1 ANDALUCÍA: LEY 1/1994 DE 11 ENERO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ACTUACIONES DE INTERÉS AUTONÓMICO Y LEY 7/2002 DE 17 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA: ACTUACIONES DE INTERÉS PÚBLICO EN TERRENOS EN RÉGIMEN DE SUELO NO URBANIZABLE

Andalucía fue pionera en la regulación por separado de la ordenación del territorio y la actividad urbanística a través de su ley 1/1994 de Ordenación del Territorio en adelante LOTA. Los principales objetivos de la citada Ley, tal y como reza su exposición de motivos son la promoción de la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad autónoma y la distribución geográfica de las actividades y usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y el patrimonio histórico para conseguir la plena cohesión e integración de la CCAA, su desarrollo equilibrado y en definitiva la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

Se regulan como instrumentos de ordenación integral el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POT), los planes de ordenación del territorio subregionales

⁴³⁴ Moreno Grau, J, “*Ordenación del Territorio y Autonomía municipal*”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 1.

(POTs), Planes con incidencia en la ordenación del territorio (PIOT) y como elemento de ordenación y gestión las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación territorial.

Estas últimas similares a los PSI y PLSI, pues se configuran no solo como actuaciones edificatorias sino también como actuaciones urbanizadoras de distinto usos de suelo.

Es importante reseñar en este punto tal y como establece Faya Barrios⁴³⁵ la LOTA es muy respetuosa con las competencias municipales y lo fundamenta en: *“Se intenta establecer una participación adecuada de los municipios en la conformación de los instrumentos de planificación territorial, segundo en que como recalca la Exposición de la Ley los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional renuncian a clasificar suelo y tercero los POT solo en parte tienen contenido normativo directo y vinculante, se opta por lo que la doctrina denomina gradación de la vinculatoriedad. También acuden a las Directrices que permite que sean las administraciones competentes las que decidan las medidas concretas para asegurar la consecución de dichos fines e incluso recomendaciones, de las que es posible apartarse justificando de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio”*.

Se regulan en el Título IV de la Ley como actuaciones de interés autonómico, en adelante AIA, regulándose únicamente en el Art 38 y 39 y definiéndose como actuaciones singulares no incluidas en los planes y que figuran en el Anexo de la Ley, entre las que se incluyen la creación de nuevas infraestructuras ferroviarias, carreteras, puertos, centros de transportes de mercancías y actividades logísticas, depuración y aducción de aguas, de tratamiento de residuos, creación de áreas metropolitanas, áreas sanitarias, educativas y de servicios sociales y las dos últimas detalla que son las de localización de grandes superficies comerciales turísticas e industriales no previstas en el planeamiento general y la incluida por Ley 1/2010 de actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.

Algunas de las AIA, en Andalucía, más relevantes son:

- Área Logística de Níjar, Almería

- Área Logística de Majarabique
- Área Logística de Antequera
- Centro de Ensayos para Sistemas No Tripulados (CEUS).
- Área Logística de Granada

Asimismo el Art 38 detalla que será necesaria la declaración de interés autonómico similar a la DIR en Castilla- La Mancha, que consistirá en declarar por el Consejo de Gobierno andaluz de interés autonómico por su especial relevancia, derivada de su magnitud, proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía las actuaciones de carácter público, contempladas en los POT y en los PIOT. Pudiendo llevarse a cabo directamente a través del Gobierno regional o de cualquiera de sus empresas públicas que conforman el sector público andaluz.

Por tanto una de las diferencias principales es que dichas actuaciones solo pueden promoverse desde la iniciativa pública no como los PSI en Castilla- La Mancha que caben también a través de la iniciativa privada y se emitirá a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y previa de la iniciativa competente en razón de la materia que se regule en los ámbitos sectoriales anteriormente citados.

Una diferencia sustancial con respecto a otras CCAA que hace que los municipios tomen una mayor impronta en la tramitación de la actuación de interés regional es que se requiere trámite de previa audiencia de las administraciones públicas afectadas y en todo caso de los ayuntamientos o ayuntamiento de los municipios en cuyo término se lleve a cabo la actuación, de manera similar a como se efectúa en Castilla- La Mancha y se viene solicitando por otras CCAA.

Un importante matiz fue introducido por la Ley 3/2004 no hará falta esta DIA, cuando la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de

⁴³⁵ Faya Barrios, A.L, “¿Constituye la ordenación del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?”, Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm, Diciembre 2009, pág. 9.

interés autonómico de obras de titularidad pública, así como en los casos en los que la declaración este prevista con tal carácter en los POT o PIOT.

Añadir que solo se producirá la DIA (Declaración de Interés Autonómico) una vez redactado el estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance con la justificación de la especial relevancia para la cohesión territorial andaluza. A priori podría parecer contrario al principio de eficacia administrativa ya que puede suponer si posteriormente la DIA es desfavorable un trabajo que en caso de obras de infraestructuras, un estudio informativo es bastante costoso, pero si atendemos a que son instrumentos únicamente formulables por parte de la iniciativa pública, se entiende que no será el caso de la no emisión de DIA, pues conformará parte de la ejecución y gestión de la política autonómica, además de lo que se trata es de imprimir la mayor seguridad jurídica al promotor, con lo que supondrá una minimización del riesgo posterior.

Y por último señalar como se establece en el Art 38.2 in fine que si se obtiene en la AIA la DIA por parte del Consejo de Gobierno, y dicha actuación altera los POTs, implica la modificación de dichos planes.

El 38.3 LOT establece que la aprobación de los proyectos, y planes relativos a las actuaciones objeto de DIA, tendrá los siguientes efectos al igual que en Castilla- La Mancha:

- Lleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a efectos expropiatorios⁴³⁶, hecho ligado y único al sistema de gestión a emplear para la ejecución del mismo.

⁴³⁶ En este sentido conviene reseñar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de Noviembre de 2013, en recurso 34/2010 en su F.J. I, la de 8 de Julio de 2013 en recurso 43/2010, F.J.I y la de 6 de Septiembre de 2013, en recurso 42/2010 en su F.J.VI, en la que referido a la modalidad de gestión del proyecto de actuación de las aletas y contra el acuerdo en el que se establece la relación de bienes y derechos afectados por la urgente ocupación en el expediente de expropiación forzosa a favor de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía y tras la anulación del Plan: *"En sustancial a sentencia (refiriéndonos a la de la Sección 2ª) destaca la anulación previa del Plan Especial cuyas determinaciones ser reproducen en el Anexo del Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto de Actuación, que fijan como el ámbito de ordenación total 527 hc, incluidas las 287 de reserva de dominio público marítimo terrestre, cuya reserva fue anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo. De todo ello concluye que anulado el Plan Especial que le sirve de premisa y eliminadas la mayor parte de la superficie del proyecto e actuación ha quedado en nada, ha perdido su objeto puesto que ya no hay nada que ordenar, por lo que, con estimación del recurso, anula el proyecto de actuación en ejecución del cual se dicta el que aquí nos ocupa a fin de obtener los suelos precisos para la actuación...Así las cosas tendremos que coincidir con la actora en cuanto a la infracción del principio de*

- Legitima su ejecución siendo sus determinaciones directamente aplicables.
- Sus determinaciones vinculan directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados que deberán incorporarlas estas determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística.
- Dado el excepcional interés público que conlleva la declaración de interés autonómico, su construcción y su puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias, ni en general a actos de control preventivo municipal.

El Art 39 establece en cuanto a los proyectos de actuación que cuando suponga la implantación de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la declaración de interés autonómico, se producirá mediante la aprobación del Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación a propuesta de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y urbanismo previa iniciativa de la Consejería competente, previa audiencia de las administraciones públicas y ayuntamiento o ayuntamientos afectadas por plazo no inferior a dos meses.

Asimismo el proyecto de actuación requerirá de información pública por plazo no superior a un mes y requerimiento de informes y dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestoras de los intereses públicos afectados que sean legalmente preceptivos.

El proyecto de actuación contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva, debiendo justificar la concreta ubicación de su actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la ordenación y planificación vigente, así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, pudiendo el proyecto de actuación prever la distinción entre espacio de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada.

jerarquía normativa, ya que el Art.39 de la Ley Andaluza 1/1994, como determinación implícita, lo primero que exige es que exista un ámbito a ordenar y en el que, física y jurídicamente, poder establecer los usos y dotaciones proyectados, sin ese territorio ordenable, tendremos que decir que se va contra lo establecido por el artículo 39 de la Ley 1/1994, lo que determina la nulidad del instrumento por ir contra dicha determinación legal y nos permite anular aquí el acto de aplicación”.

La aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del proyecto de actuación entre ellos si fuera necesario el plan especial corresponderá en todo caso a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo⁴³⁷ en el Proyecto de Actuación del Área de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz “ Las Aletas”, en el término municipal de Puerto Real, que establece “ *Se sostiene que el proyecto de actuación fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 11 de Noviembre de 2008, que declaro de interés autonómico el proyecto Las Aletas, atribuyéndole la condición de sistema general supramunicipal.... Ni la declaración de interés autonómico del proyecto de actuación, ni la atribución al mismo de la condición de sistema general de interés supramunicipal, circunstancias que refiere la administración recurrente en la argumentación del motivo para sostener que la sentencia recurrida ignora la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de ordenación del territorio e infringe el principio de jerarquía normativa, tiene relación alguna con la causa decidendi de la sentencia recurrida; la nulidad del proyecto de actuación que da cobertura a la resolución impugnada, por la que se aprueba definitivamente la relación de bienes y derechos afectados*”.

Asimismo pueden celebrarse convenios de colaboración con el municipio o municipios afectados para concertar los términos de la actuación y su ejecución.

También se regula en el Título V, art 40 las declaraciones de Campos de Golf de interés turístico, de manera similar en su tramitación a como se establece cuando las actuaciones supusieran usos productivos, hecho que parece innecesario incorporar dentro de una Ley con un Título exclusivo si pueden estar enmarcadas, si de verdad fuese el interés social regional vinculante para Andalucía dentro de equipamientos deportivos si estos hubiesen estado incluidos en el anexo I sin que este hubiese sido tan taxativo.

⁴³⁷ Sentencia del Tribunal Supremo 2695/2015 en recurso 3456/2013 de 22 de Junio de 2015 en el Proyecto de Actuación del Área de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz “ Las Aletas”, F.D V.

Por ultimo regula en su Título VI las inversiones Empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía en el Art 41 de manera similar a las actuaciones de interés regional pero diferenciándose en los efectos que se prevé el otorgamiento de licencias, legitimándose tras ello inmediatamente su ejecución y reduciendo a la mitad los plazos de otorgamiento de cualquier licencia tanto de ejecución de apertura o de funcionamiento necesaria

Asimismo al tratarse de inversiones privadas la DIA determinará las condiciones para su desarrollo y establecerá las obligaciones que deberá asumir el promotor de la inversión empresarial objeto de la declaración, pudiendo en caso de incumplimiento proceder a la revocación de la misma.

También la Ley 7/2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA, prevé en su Título I, Capítulo V, Art 42 y 43 las actuaciones de interés público⁴³⁸ en terrenos con el régimen de suelo no urbanizable, que recoge básicamente la figura de nuestros PSI de iniciativa pública o privada pero solo en suelo no urbanizable y que en ningún caso pueda suponer desarrollos de suelo residencial, que conformen nuevos asentamientos. Es curioso que no esté recogido en la LOT y se recoja como instrumento urbanístico, primando en esta Comunidad el carácter ejecutor y de gestión del mismo frente a la esfera de ordenación de un ámbito supramunicipal.

Dicha figura es muy similar a nuestros PSI, con la salvaguarda principal que en Castilla- La Mancha se encuentran dentro de los instrumentos supramunicipales de ordenación territorial, se definen en el propio Art 42 como actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. De hecho se concepto jurídico indeterminado de utilidad pública e interés social es lo que abre la mano a cualquier actividad ejecutable en suelo no urbanizable, sin que se produzca asentamiento

⁴³⁸ En este sentido Faya Barrios, A.L., "¿Constituye la ordenación del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?", Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm, Diciembre 2009, pág. 12 establece "sirven como instrumento para corregir en muchos casos la existencia de desequilibrios internos o problemas socioeconómicos... aunque

humano frente a la rigidez taxativa de las actuaciones de interés regional enumeradas en el anexo de la propia Ley.

Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales. Tenemos que especificar aquí que en caso de viviendas aisladas que sirvan de base a cualquiera de los objetos que puede contener la actuación de interés público, no es óbice para que exceda la finalidad del mismo, pues prima la actividad principal⁴³⁹.

Las Actuaciones de Interés Público requieren la aprobación del Plan Especial o Proyecto de Actuación pertinente y el otorgamiento, en su caso, de la preceptiva licencia urbanística, sin perjuicio de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas. La aprobación del Plan Especial o del Proyecto de Actuación tiene como presupuesto la concurrencia de los requisitos de interés social y utilidad pública que conllevará la aptitud de los terrenos necesarios en los términos y plazos precisos para la legitimación de aquélla. Transcurridos los mismos, cesará la vigencia de dicha cualificación.

Procederá la formulación de un Plan Especial en los casos de actividades en las que se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes: a) Comprender terrenos pertenecientes a más de un término municipal. b) Tener, por su naturaleza, entidad u objeto, incidencia o trascendencia territoriales supramunicipales. c) Afectar a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística. d) En todo caso, cuando comprendan una superficie superior a 50 hectáreas. En los restantes supuestos procederá la formulación de un Proyecto de Actuación⁴⁴⁰.

dicha figura tiene notas de excepcionalidad y la necesidad de que adecuadamente motivado y fundamentado el interés general de carácter económico que lo justifica”.

⁴³⁹ Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía N° 837/2010, de 20 de Diciembre.

⁴⁴⁰ Discutido doctrinalmente ha sido la naturaleza de los proyectos de actuación. De esta forma Bullejos Calvo, C, “*Configuración jurídica y tramitación de los proyectos de actuación en el derecho urbanístico andaluz*”, Revista Electrónica CEMCI, n° 4, Julio- Septiembre 2009, pág. 8 establece que “*no son en puridad instrumentos de ordenación urbanística y que adquieren el carácter de disposición administrativa de carácter general, por diversas razones: 1.- En otras CCAA como en Castilla La Mancha se regula a través de*

Conviene destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de Enero de 2013, F.D V en la que se estipula que *“El plan especial iniciado se formula y tramita en su doble condición de instrumento urbanístico de los previstos en el Art 14 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y como proyecto de actuación a los efectos establecidos en el Art 39 de la Ley1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía al disponer el Art 39.2 de esta norma que podrá tener la consideración de proyecto de actuación cualquier documento previsto, con análogo alcance, en la legislación sectorial aplicable”*.

Sin entrar en profundidad ambos procedimientos debemos simplemente como característica más importante diferenciadora de los mismos que el plan especial supone mayor garantía al administrado dado que se aplica la técnica del silencio positivo a expensas de la publicación en el BOP si es por el ayuntamiento o en el BOJA si es por la Comunidad frente a los proyectos de actuación que la no resolución expresa da lugar a la desestimación de la solicitud.

El Plan Especial y el Proyecto de Actuación contendrán al menos las siguientes determinaciones:

- Administración pública, entidad o persona, promotora de la actividad, con precisión de los datos necesarios para su plena identificación.
- Descripción detallada de la actividad, que en todo caso incluirá: a) Situación, emplazamiento y delimitación de los terrenos afectados. Será determinante para saber el ámbito en caso de gestionarse a través de expropiación forzosa por tasación conjunta o individualizada, sujeto delimitación de la relación de bienes y derechos afectados por el Plan⁴⁴¹. b) Caracterización física y jurídica de los

técnicas de intervención administrativa como pueden ser las calificaciones. 2.- No se encuentran referenciados en la LOU como instrumentos de ordenación. 3.-La tramitación que se sigue no se ajusta del todo al procedimiento para aprobar planes urbanísticos. 4.- No adquiere la condición de permanencia en el tiempo.”

⁴⁴¹ En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de Mayo de 2011 en recurso 520/2008 F.D. II en la que se estipula *“y en consecuencia, este último recurso perdió sobrevenidamente su objeto por cuanto desapareció, por ser anulado el procedimiento origen y habilitante, para la determinación del justiprecio. Dicho de otra forma, si se anula el pendiente de tasación conjunta no puede procederse a realizar la valoración del justiprecio en expedientes que precisamente dimanen de aquel principal, respecto del cual se decretó la nulidad”*.

- terrenos. c) Características socioeconómicas de la actividad. d) Características de las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones que integre, con inclusión de las exteriores necesarias para la adecuada funcionalidad de la actividad y de las construcciones, infraestructuras y servicios públicos existentes en su ámbito territorial de incidencia. e) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida la ejecución.
- Justificación y fundamentación, en su caso, de los siguientes extremos: a) Utilidad pública o interés social de su objeto. b) Viabilidad económico-financiera y plazo de duración de la cualificación urbanística de los terrenos, legitimadora de la actividad. c) Procedencia o necesidad de la implantación en suelo no urbanizable, justificación de la ubicación concreta propuesta y de su incidencia urbanístico-territorial y ambiental, así como de las medidas para la corrección de los impactos territoriales o ambientales. De hecho es un punto relevante en el EAE la necesidad de justificar la mejor alternativa de emplazamiento posible que minimice el daño ambiental⁴⁴². d) Compatibilidad con el régimen urbanístico de la categoría de suelo no urbanizable, correspondiente a su situación y emplazamiento. e) No inducción de la formación de nuevos asentamientos.
- Obligaciones asumidas por el promotor de la actividad, que al menos estarán constituidas por: a) Las correspondientes a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo no urbanizable. b) Pago de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable y constitución de garantía, en su caso, de acuerdo con lo regulado en el artículo 52.4 y 5 de esta Ley Dicha prestación compensatoria grava la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable, atribuyendo su gestión al

⁴⁴² En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de Enero de 2013 en su F.D. III se establece que *"no cuestionamos lo que allí se expone para ubicar en ella el desarrollo empresarial y logístico que se pretende, pues, según hemos visto, desde el punto de vista de la legalidad lo relevante no es que la localización sea adecuada o ventajosa sino que, por razón de la naturaleza de las actividades e instalaciones es la única posible. Y este extremo no ha quedado justificado...Pero debe notarse que la afirmación de que se trata de la única opción viable se realiza en el mencionado documento técnico sin el respaldo de un estudio de posibles alternativas como el que habría sido inexcusable en el caso de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto"*.

municipio e incorporándose como patrimonio público de suelo o su equivalente monetarización. Será de un 10%⁴⁴³ de la inversión a realizar para su implantación efectiva, excluida maquinaria y equipos y se devenga con el otorgamiento de licencia. c) Solicitud de licencia urbanística municipal en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación, salvo en los casos exceptuados por esta Ley de la obtención de licencia previa. Dicha solicitud como hemos hablado anteriormente devenga la tasa por licencia de obras por la actividad de examen del municipio del proyecto presentado, evaluación de la conformidad urbanística y por la resolución sobre lo anteriormente expuesto de concesión o no de esa licencia.

- Cualesquiera otras determinaciones que completen la caracterización de la actividad y permitan una adecuada valoración de los requisitos exigidos.

Cuando la actuación tenga la condición, además, de Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio, de conformidad con el artículo 30 y el apartado II del anexo de la Ley 1/ 1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan Especial o Proyecto de Actuación deberá especificar asimismo las incidencias previsibles en la ordenación del territorio, en la forma prevista en el artículo 31 de la citada Ley. Todo ello a los efectos de la emisión del informe prevenido en el artículo 30 del mismo texto legal con carácter previo a la aprobación de aquéllos.

El Art 43 regula la Aprobación de los Proyectos de Actuación que tiene las siguientes fases:

- Solicitud del interesado acompañada del Proyecto de Actuación y demás documentación exigida en el artículo anterior.
- Resolución sobre su admisión o inadmisión a trámite a tenor de la concurrencia o no en la actividad de los requisitos establecidos en el artículo anterior.

⁴⁴³ El municipio puede establecer a través de ordenanzas una cuantía menor según el tipo de actividad y la forma de implantación.

- Admitido a trámite, información pública por plazo de veinte días, mediante anuncio en el Boletín Oficial de la provincia, con llamamiento a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito del proyecto.
- Informe de la Consejería competente en materia de urbanismo, que deberá ser emitido en plazo no superior a treinta días.
- Resolución motivada del Ayuntamiento Pleno, aprobando o denegando el Proyecto de Actuación.
- Publicación de la resolución en el Boletín Oficial de la Provincia.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la formulación de la solicitud en debida forma sin notificación de resolución expresa, se entenderá denegada la autorización solicitada, a través del silencio negativo. Pero sin perjuicio de lo anterior, transcurridos dos meses desde la entrada de la solicitud y del correspondiente Proyecto de Actuación en el registro del órgano competente sin que sea notificada la resolución de la admisión o inadmisión a trámite, el interesado podrá instar la información pública de la forma que se establece en el artículo 32.3 de esta Ley. Practicada la información pública por iniciativa del interesado, éste podrá remitir la documentación acreditativa del cumplimiento de este trámite y el Proyecto de Actuación al municipio para su aprobación. Transcurrido dos meses sin que haya sido notificada la resolución aprobatoria, ésta podrá entenderse desestimada.

17.2 ARAGÓN: LEY 8/2014 DE 23 DE OCTUBRE QUE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN: PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL

En Aragón, la Ley 8/2014 de 23 de Octubre que modifica la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, en adelante LOTAR, es donde se regula en el capítulo II los instrumentos especiales de Ordenación territorial: Planes y proyectos de interés general en Aragón, que abarcan del Art 32 al 50. En Aragón se diferencia los instrumentos de ordenación y gestión urbanística y de ordenación territorial. Si bien los Planes y proyectos de interés general siempre habían estado contenidos en la Ley de Ordenación Urbanística de Aragón hoy en día su cabida la tienen en la LOTAR, como vamos a proceder a analizar.

Anteriormente como señala Rubio Pérez⁴⁴⁴ en la “*LUA solo se contemplaban los proyectos supramunicipales, recogiendo actualmente en su contenido dos actuaciones públicas de naturaleza distinta; una de planificación u ordenación y urbanización de ámbitos determinados y otra de edificación*”. Esta modificación va muy en línea por lo efectuado en otras Comunidades al incluir estas figuras de naturaleza distinta dentro de los instrumentos de ordenación y gestión territorial, al igual que se hizo en Castilla-La Mancha con los PSI y PLSI.

Los Planes y Proyectos de Interés General se definen en el Art 32 como instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

Asimismo Bermejo Vera⁴⁴⁵ los define como “*los instrumentos territoriales y urbanísticos de acción pública autonómica*”.

Podrán ser objeto de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón actuaciones territoriales relevantes como las siguientes:

- a) La ejecución de grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones.
- b) La ejecución de planes y programas propios de la Administración de la Comunidad Autónoma o gestionados conjuntamente con otras Administraciones Públicas.
- c) La implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio de especial importancia, tales como los centros de esquí y montaña definidos en la legislación turística⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Rubio Pérez, J. F, “*Modificaciones operadas en el ordenamiento urbanístico por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 296.

⁴⁴⁵ Bermejo Vera, J, “*Nuevo y Viejo Urbanismo en Aragón: Algunas cuestiones de actualidad*”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 268.

⁴⁴⁶ En este sentido conviene reseñar Moreno Casado, C y Aguado Orta, M.J, “*Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda*”, Anuario Aragonés de Gobierno Local, Marzo, 2012, pág. 58 en el que se establece “*El Art 51.5 de la Ley 6/2003 dispone que los centros de esquí y de montaña tendrán el carácter de PIGA, podrán ser de iniciativa y gestión pública o privada y se regirán por la normativa urbanística, previa declaración de interés general de conformidad con la normativa de ordenación del territorio. Debe*

Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón se ubicarán preferentemente en suelo urbanizable no delimitado o en suelo no urbanizable genérico. Cuando hubieran de afectar a otras clases o categorías de suelo, habrá de justificarse motivadamente tanto la necesidad de la concreta ubicación como la compatibilidad con los valores propios del suelo afectado.

Es importante destacar aquí lo establecido por Rubio Pérez⁴⁴⁷ en lo que respecta al *“ámbito material de los mismos pues anteriormente solo se permitía en la LUA este tipo de actuaciones sobre suelo urbanizable no delimitado y sobre suelo no urbanizable genérico, permitiéndose ahora la promoción y ejecución en otra clase de suelo”* aunque sin perder de vista el “preferentemente” establecido en el Art.

Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón podrán ser promovidos conforme se establece en el Art 34 por promoción pública o por promoción privada, incluyéndose como novedad frente a otras legislaciones de otras CCAA que el Gobierno de Aragón podrá reservar la condición definitiva de promotor a un Consorcio de Interés General de Aragón, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada en concurso público. Añadiendo además el citado precepto que también cabe a través de un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, conforme a lo previsto en la legislación reguladora de los contratos del sector público.

Además se contempla asimismo en la LOTAR en su Art 34, la declaración de interés general del gobierno de Aragón con carácter previo a la aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General, presentando el promotor ante la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la siguiente documentación:

incorporar para garantizar la sostenibilidad del territorio, una justificación de la máxima adaptación de las instalaciones propuestas en la morfología de las montañas, minimización de actuaciones que pongan en riesgo la preservación de los suelos y afecciones sobre las laderas; justificación de la rentabilidad económica y social del proyecto para los municipios afectados y para la sociedad en general, con análisis de diferentes alternativas de desarrollo...”

⁴⁴⁷ Rubio Pérez, J. F, “Modificaciones operadas en el ordenamiento urbanístico por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 296.

a) Características fundamentales del Plan o Proyecto y justificación del interés general del mismo.

b) Inserción del Plan o Proyecto en el modelo territorial de la Comunidad Autónoma definido en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o, en su caso, justificación de la modificación que dicho Plan o Proyecto introduce en el modelo territorial de Aragón.

De hecho en este punto autores como Bermejo Vera⁴⁴⁸ se plantea si no hubiera sido mejor que se hubieran incluido directamente estos proyectos en un macro plan general de urbanismo Aragonés, que bajado a la práctica, supone contener dichas actuaciones en los planes de ordenación territorial parcial de la CCAA, legitimando a priori su ejecución y habiéndoles dado además a los municipios en su formulación un estadio más de consulta.

c) Previsión del impacto territorial del Plan o Proyecto.

d) Previsiones organizativas para la gestión del Plan o Proyecto y para el fomento de las actividades económicas y sociales que garanticen la distribución, en el área de influencia y para las entidades locales afectadas, si el ámbito de actuación se halla definido ya en esta fase del proyecto, de los aprovechamientos y otros ingresos derivados de dicho Plan o Proyecto.

e) En el caso de Planes, deberán especificarse los proyectos mediante los cuales se ejecutarán.

f) En el caso de Planes, documento inicial estratégico o documento ambiental estratégico, y, en el caso de Proyectos, estudio de impacto ambiental o documento ambiental, con el contenido establecido en la legislación vigente en materia de evaluación ambiental.

g) Cuantos otros documentos se consideren preceptivos en la normativa aplicable. Documentación como se aprecia más extensa que la exigible en Castilla- La Mancha, Extremadura o Madrid.

A la vista de la documentación, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial podrá designar los departamentos que, por su relación con la materia objeto del

⁴⁴⁸ Bermejo Vera, J, "Nuevo y Viejo Urbanismo en Aragón: Algunas cuestiones de actualidad", Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 270.

Plan o Proyecto, colaborarán con el departamento competente en materia de ordenación del territorio mediante la emisión de informe en el expediente.

El departamento competente en materia de ordenación del territorio otorgará audiencia a las entidades locales afectadas por plazo máximo de un mes y recabará informe del Consejo Local de Aragón y de los departamentos colaboradores, que habrán de pronunciarse sobre el contenido de la documentación.

En este sentido de articulación de mecanismos de coordinación conviene reseñar lo estipulado por Bermejo Vera⁴⁴⁹ al estipular que *“Las instituciones aragonesas mantienen su confianza en el Gobierno local, al que se considera idóneo para desarrollar las políticas urbanísticas. Pero resulta plenamente constitucional el hecho de que sea la CCAA de Aragón la que determine el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento... sin dejar de respetar la garantía institucional de la autonomía local. Así aparte de prever grandes proyectos urbanísticos en la medida en que concurren intereses de carácter supralocal...En cualquier caso y como se afirma en la exposición de motivos una sucesión o yuxtaposición de monólogos no hace una buena obra, y por ello son precisos mecanismos de colaboración...”*.

Concluido el trámite anterior, el departamento competente en materia de ordenación del territorio elaborará un informe con las conclusiones que, junto al expediente completo, someterá a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón por plazo de un mes.

Fruto de la necesidad de incentivar la coordinación y cooperación Herraiz Serrano⁴⁵⁰ establece en lo referente al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón *“que la nueva LOTA regula como instrumentos que califica de complementarios de ordenación del territorio el denominado dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial y en segundo término, los informes territoriales sobre los planes, programas y proyectos con incidencia en la ordenación del territorio... A dicha*

⁴⁴⁹ Bermejo Vera, J, “Nuevo y Viejo Urbanismo en Aragón: Algunas cuestiones de actualidad”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009, pág. 265.

⁴⁵⁰ Herraiz Serrano, O, “La Asunción por la Legislación Aragonesa de Ordenación el Territorio de la categoría de informes determinantes para el Estado”, Revista Aragonesa de Administración Publica, Nº 36, Junio 2010, pág. 270 y 273.

conclusión cabe llegar con fundamento en la creación del propio estado de la categoría de informes determinantes como un tertium genus frente a los preceptivos y los vinculantes o, más precisamente, como una variante de los informes no vinculantes, partiendo de la premisa de la admisión por el Tribunal Constitucional de la imposición autonómica de la exigencia de informes preceptivos en determinados procedimientos estatales de toma de decisiones, como suerte de gestión coordinada de sus respectivas competencias ”.

El departamento competente en materia de ordenación del territorio remitirá la propuesta a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, que la elevará con su informe al Gobierno de Aragón para la declaración, en su caso, del interés general del Plan o Proyecto.

En cualquier fase del procedimiento, el departamento competente en materia de ordenación del territorio, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial o el Gobierno de Aragón podrán requerir del promotor la presentación de la documentación complementaria que se considere precisa y también poner fin al procedimiento por considerar, discrecional, pero motivadamente, que el Plan o Proyecto carece de interés general.

La declaración del interés general por el Gobierno de Aragón será requisito previo para que pueda seguirse el procedimiento de aprobación del Plan o Proyecto, pero no condicionará la resolución que se derive de dicho procedimiento. En los casos de iniciativa privada, la correspondiente solicitud se entenderá desestimada por el transcurso de tres meses desde su presentación completa sin resolución expresa.

En el acuerdo por el que se declare el interés general de un Plan o Proyecto, el Gobierno de Aragón podrá concretar su área de influencia y las entidades locales que se deben considerar afectadas a los efectos de lo previsto en el presente artículo y en la legislación urbanística y sectorial.

No será necesaria declaración de interés conforme al Art 36, cuando la actividad estuviera contemplada en planes aprobados por el Gobierno de Aragón o en los Planes cuyo interés general hubiese sido declarado por el Gobierno de Aragón y estuviesen en ambos casos determinado el municipio o los municipios previstos para su ubicación. Ello

mismo estaba previsto que en Castilla- La Mancha pudiera aplicarse una vez estuviesen definitivamente aprobados los POT.

El Gobierno de Aragón podrá determinar, en la misma declaración de interés general del Plan o Proyecto o en cualquier momento posterior, quién asume la condición definitiva de promotor. Si opta por la creación de un Consorcio de Interés General para asumir la condición definitiva de promotor del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, se observarán las siguientes reglas:

a) En el Consorcio de Interés General tendrán derecho a participar exclusivamente la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales afectadas, la Administración General del Estado y las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes, cuya representación en los órganos de gobierno estará en función de sus respectivas aportaciones.

b) El Consorcio de Interés General se constituirá en el plazo máximo de dos meses desde su designación como promotor definitivo. Cuando los municipios afectados renuncien a participar en el Consorcio o transcurra dicho plazo sin que la constitución del Consorcio haya tenido lugar, la Administración de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la totalidad de las competencias precisas para la gestión del Plan o Proyecto de Interés General. Las entidades locales afectadas podrán asociarse voluntariamente, en la forma que reglamentariamente se determine, a la actividad de la Administración autonómica, cabiendo igualmente, desde que adopten dicha iniciativa y previo convenio interadministrativo, la organización en forma consorcial. Dichas formas consorciales forman parte del mecanismo de cooperación previsto en la Ley y reseñado en el apartado V de la presente Tesis.

Cuando el Gobierno de Aragón atribuya la condición definitiva de promotor a una sociedad urbanística, esta podrá llevar a cabo la gestión y ejecución del correspondiente Plan o Proyecto de Interés General de Aragón bajo la dependencia directa de la Administración de la Comunidad Autónoma o del Consorcio de Interés General. De hecho es de reseñar, que en este punto, la legislación aragonesa despeja toda duda de la posibilidad de promoción y no solo de gestión y ejecución de los planes de interés general a través de sociedades urbanísticas, sin necesidad de que se cierre a la propia administración

publica u organismos autónomos y por ende sin que conlleve la consiguiente polémica como la suscitada en Castilla- La Mancha.

Cuando el Gobierno de Aragón confiera definitivamente la promoción a la iniciativa privada, el correspondiente promotor será seleccionado en concurso público conforme a lo establecido reglamentariamente. Dicha fórmula aunque está en consonancia con lo establecido para los planes de singular interés en nuestra LOTAU, que para la ejecución de los mismos el Art 18 bis 3 establece que la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística podrá convocar un concurso con objeto de seleccionar el sujeto al que se adjudicará su ejecución, tiene mucho más potencial que la castellano manchega pues aquí se incorporan desde la fase de promoción y no solo la mera ejecución.

Cuando el Gobierno de Aragón vincule la promoción a los términos de un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, se aplicará lo establecido en la legislación reguladora de los contratos del sector público.

Asimismo quien hubiese ejercido inicialmente la iniciativa privada, siempre que no se le atribuyese la promoción definitiva del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, tendrá derecho, en los términos previstos reglamentariamente, a resarcirse del valor de la actividad técnica y profesional desarrollada incrementado con el correspondiente beneficio empresarial.

Cuando la concreta ubicación del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón no estuviere predeterminada en la correspondiente propuesta de actuación conforme al Art 38, el consejero competente en materia de ordenación del territorio podrá seleccionar la ubicación más adecuada a través de convocatoria pública con objeto de que cualesquiera interesados puedan ofrecer posibles ubicaciones, conforme a las características fundamentales de la actuación propuesta, siempre que acrediten la disponibilidad del suelo necesario y el informe previo de los ayuntamientos afectados. Asimismo y tal y como hemos establecido dicha fórmula está en consonancia con lo establecido para los planes de singular interés en nuestra LOTAU que para la ejecución de los mismos el Art 18 bis 3 establece que la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación

territorial y urbanística podrá convocar un concurso con objeto de seleccionar los terrenos más adecuados para la ubicación del PLSI y el sujeto al que se adjudicará su ejecución.

En este sentido Soriano -Montagut⁴⁵¹, lo valora como “*una de las principales novedades incluidas frente a la anterior legislación, que permitirá flexibilizar más la posibilidad de que los particulares formulen propuestas*”.

El Artículo 41 regula el procedimiento de aprobación estableciéndose:

a) La aprobación inicial del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón corresponde al consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio.

b) Una vez aprobado inicialmente el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, este se someterá a información y participación pública junto con el estudio ambiental estratégico o documento ambiental estratégico, en el caso de Planes, o con el estudio de impacto ambiental o documento ambiental para el caso de Proyectos, según proceda, por un plazo mínimo de dos meses, debiendo incluir, al menos, las consultas que hubiere indicado el órgano ambiental, así como audiencia a las entidades locales afectadas, que informarán particularmente sobre la delimitación del ámbito de ordenación o actuación. Igualmente, se podrán recabar cuantos informes sean preceptivos o se consideren convenientes.

c) La aprobación definitiva de los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, a propuesta del consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio.

d) Cuando la aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón exija la alteración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, deberá proponerse el nuevo texto, tramitándose de forma paralela la modificación de esta, con la salvedad de que el Gobierno de Aragón puede aprobar la modificación sin necesidad de someterla a debate de las Cortes de Aragón, debiendo, en todo caso, remitirle la modificación aprobada.

⁴⁵¹ Soriano-Montagut, Jené, “ La iniciativa privada podrá promover planes y proyectos de interés general en Aragón para implantar actividades energéticas, industriales y de servicios y ejecutar grandes instalaciones”, <http://www.terraqui.com/blo/actualidad/la-iniciativa-privada-podrá-promover-planes-y-proyectos-de-interes-general-en-Aragón-para-implantar-actividades-energeticas-industriales-y-de-servicios-y-ejecutar-grandes-instalaciones>,

El procedimiento para la aprobación de los mismos es similar al contenido en Castilla- La Mancha para los PSI y PLSI.

Conforme al Art 43, los documentos integrantes de los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón establecerán, como mínimo, las siguientes determinaciones, que son bastante similares a las establecidas para los PLSI y PSI, es necesario reseñar que debían haberse regulado ambas figuras de forma separada porque se entremezclan actuaciones de inmediata ejecución con carácter inminente constructivo, con la posibilidad de gestión de actuaciones urbanizadoras con reservas de suelo para ejecutar futuros desarrollos:

- a) La delimitación del ámbito objeto de ordenación o actuación.
- b) Los estudios previos de las instalaciones o edificaciones objeto de la actuación.
- c) Las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística aplicables, si los hubiere, y la articulación con las mismas, incluyendo específicamente la descripción de las posibles discrepancias con aquella ordenación determinantes de su necesaria alteración conforme a la legislación urbanística.
- d) El análisis de los impactos que la actuación produce sobre el territorio afectado y las medidas correctoras que se proponen.
- e) La programación temporal de la ejecución del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, con previsión, en su caso, de distintas fases en la ejecución de las obras.
- f) Un estudio económico-financiero en el que se precisarán los costes del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y las fuentes de financiación a utilizar, con la justificación de su viabilidad económica y del canon que, en su caso, deba pagarse al municipio.
- g) Las medidas específicas propuestas para el fomento de actividades económicas y sociales en el área de influencia del correspondiente Plan o Proyecto de Interés General de Aragón.

Asimismo y conforme al Art 45.1 los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón contendrán la ordenación estructural y pormenorizada que precisen para su plena funcionalidad en atención a las actuaciones que autoricen, reflejadas en los proyectos,

planos, normas urbanísticas y restantes documentos que resulten necesarios. Estableciéndose en Castilla- La Mancha de forma expresa para los PLSI y de forma indirecta para los PSI cuando deben establecer la normativa transitoria aplicable hasta la modificación o revisión del Plan General y las determinaciones modificadas por el PSI que condicionarán el futuro planeamiento municipal.

Los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón incorporarán la documentación precisa para concretar sus determinaciones y, como mínimo, la siguiente, que es prácticamente idéntica a la solicitada en Castilla- La Mancha para los PSI

a) Una memoria justificativa de la ordenación o la edificación, según proceda. Asimismo, se justificará la viabilidad económica y financiera de la actuación y, en su caso, la idoneidad del emplazamiento elegido. b) Los planos de información, ordenación y proyecto. c) Las normas urbanísticas. d) El plan de etapas. e) Un estudio económico-financiero comprensivo de la evaluación de los costes de urbanización y de implantación de servicios. f) La documentación ambiental precisa para la evaluación ambiental en cada fase del procedimiento.

En cuanto a la ejecución del Plan debemos detenernos pues es uno de los Arts. más clarificadores de todas las legislaciones analizadas, ya que establece a la perfección a necesidad de incluir en el Plan o proyecto los proyectos detallados que nos permitan ejecutar cualquiera de ambos dos instrumentos. Así el Art 44 establece que en el caso de que la ejecución del Plan o Proyecto de Interés General llevara aparejada la urbanización de los terrenos afectados, se aplicará las reglas siguientes:

a) El promotor habrá de aportar la propuesta de convenio interadministrativo con el municipio en relación con el momento y las condiciones de recepción por este de la urbanización y, en su caso, la asunción de la tutela de la entidad de conservación, las cesiones obligatorias, la cesión de aprovechamiento y, en general, sobre la gestión del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón. De hecho consideramos de suma importancia a la inclusión de este tipo de artículos con el fin de garantizar la recepción de las obras de urbanización por parte del Ayuntamiento o ayuntamientos donde se asienten y la generación en determinados casos de entidades urbanísticas de conservación. Una cláusula de este tipo hubiera sido de gran ayuda en el PSI del Parque Aeronáutico y Logístico de

Albacete, pues estas grandes actuaciones suponen un coste de conservación y mantenimiento adicional de los servicios municipales.

b) Los Planes de Interés General de Aragón incluirán también la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial y, en todo caso, las determinaciones propias del proyecto de urbanización. Asimismo, incluirán los documentos necesarios para iniciar el expediente expropiatorio o de reparcelación forzosa, cuando hayan de gestionarse directamente, o el procedimiento de compensación o urbanización a seguir, cuando hayan de gestionarse indirectamente.

c) Los Proyectos de Interés General de Aragón incluirán también los proyectos precisos para ejecutar la edificación que autoricen con el grado de detalle exigible para la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística que sea necesario y, en su caso, de actividad, incluyendo la urbanización complementaria que pudiera precisarse. De hecho este punto en la LOTAU ha sido de especial controversia, ya que los PSI se definen como proyectos básicos para su inmediata ejecución existiendo una antinomia en los mismos, que hace que en la práctica existan numerosos problemas de aplicación de los mismos.

Conforme al Art 46 el acuerdo de aprobación del Plan o Proyecto implicará la declaración de utilidad pública o el interés social de las expropiaciones que, en su caso, sean necesarias para la ejecución del mismo, llevando implícita la declaración de necesidad de ocupación, en las condiciones establecidas por la legislación de expropiación forzosa. Asimismo, podrá implicar, cuando se establezca motivadamente en el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, la declaración de urgencia de las expropiaciones precisas.

Las determinaciones de ordenación contenidas en los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón vincularán a los instrumentos de planeamiento de los municipios afectados y prevalecerán sobre los mismos. En todo caso, el consejero competente en materia de urbanismo podrá ordenar la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística, con objeto de adaptarlo en lo que proceda al contenido del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón. Dicha determinación en otras legislaciones como la castellano manchega, la extremeña o la madrileña se deja en manos del propio ayuntamiento para que por revisión o modificación se adapte.

Conforme al Art 47 los Planes de Interés General de Aragón podrán autorizar la urbanización, siendo directamente ejecutables. Los correspondientes actos de edificación y uso del suelo, salvo que hubieran sido declarados Proyectos de Interés General de Aragón, quedarán sujetos a la obtención del título habilitante de naturaleza urbanística conforme a la legislación urbanística.

Por ultimo conviene reseñar el régimen de cesiones y recepción de las obras de urbanización, pues el Art 49 establece las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones locales y cualesquiera otras que procedan, así como la recepción de las obras de urbanización, tendrán lugar conforme a lo establecido en la legislación urbanística para la recepción y conservación de las obras de urbanización y a las siguientes reglas:

a) El destinatario final de los terrenos objeto de cesión será el municipio. La cesión de aprovechamiento en los Planes de Interés General que establezcan como uso dominante el residencial corresponderá íntegramente al municipio. En los restantes supuestos, la cesión se distribuirá por mitades entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el municipio.

b) No obstante, cualquier cesión tendrá lugar a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma para su posterior entrega al municipio, salvo que, mediando el correspondiente convenio interadministrativo simultáneo o posterior al Plan de Interés General de Aragón, se pacte la realización de las cesiones directamente al municipio. Podrá pactarse la transmisión al municipio de los terrenos correspondientes para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento mediante la aprobación definitiva por el órgano autonómico competente del proyecto de reparcelación.

c) Salvo que lo haya hecho en un momento anterior, la Administración de la Comunidad Autónoma deberá entregar al municipio los terrenos correspondientes a las cesiones a las que se refiere la letra anterior cuando este reciba la urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación.

d) Salvo pacto en contrario en el convenio, el municipio no podrá disponer en forma alguna de los terrenos en los que se localice la cesión de aprovechamiento medio hasta que

reciba la urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación. Dicha prohibición de disponer se hará constar expresamente en el proyecto de reparcelación, si lo hubiere, y deberá inscribirse, en todo caso, en el Registro de la Propiedad.

e) En el convenio podrá acordarse la realización de la cesión de aprovechamiento a favor del Consorcio de Interés General o de la sociedad urbanística gestora del Plan de Interés General de Aragón, pudiendo computarse en tales casos como aportación al Consorcio o al capital social respectivamente.

17.3 ASTURIAS: DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 22 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO MODIFICADO POR LEY 2/2004: PLANES TERRITORIALES ESPECIALES SUPRAMUNICIPALES Y PROGRAMAS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL. PTES Y PAT

En Asturias queda regulada la ordenación del territorio y el urbanismo en una única Ley a través del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (LOTUAS), que en su título III establece los Instrumentos de ordenación del territorio y urbanística definiéndose en su Art. 25 los Instrumentos de ordenación del territorio como son las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial y los Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal. Asimismo también regula las Evaluaciones de Impacto y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, como instrumento para la planificación específica de los recursos naturales.

En este sentido cabe reseñar como establece Arce Janariz⁴⁵² referido a las directrices de ordenación del Territorio que en todo caso “*presentan un indudable carácter normativo, sirviendo de marco obligado para la actuación territorial de la Administración pública en el Principado de Asturias; su aprobación llevará aparejada la necesidad de adaptar a las mismas los Planes urbanísticos o sectoriales y los Programas de actuación territorial (art.*

⁴⁵² Arce Janariz, A y Otros, “*El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio Sistemático*”, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pág. 172

10). Esta eficacia jurídica de las Directrices de ordenación territorial debe ser adecuadamente entendida, ya que no puede ser absoluta, puesto que, lógicamente, deberá respetar las atribuciones y competencias sectoriales que constitucionalmente correspondan a otras entidades y singularmente al Estado, en virtud de las competencias sectoriales que afecten al territorio, tal como se pronuncia el Tribunal Constitucional en la doctrina jurisprudencial sobre el sentido y alcance que debe darse a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio”.

Nos ceñiremos a analizar los programas de actuación territorial y los planes territoriales especiales.

Los programas de actuación territorial quedan regulados del Art 34 al 37 y del 50 al 52. Se definen en el Art 34 como aquellos instrumentos que siguiendo las directrices de Ordenación del Territorio tendrá por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado de Asturias.

Los PAT conforme al Art 36 podrán referirse de modo general a actuaciones públicas con impacto territorial o, de modo especial, a las incluidas dentro de un determinado sector o destinadas a una finalidad específica. Si se trata de un PAT con programación dentro de un solo sector o a la consecución de una finalidad específica, el ámbito espacial de los mismos podrá referirse a la totalidad o parte del territorio del Principado de Asturias, pero si se trata de un PAT con actuaciones públicas con incidencia territorial, sin circunscribirse a un sector determinado, deberán limitar su ámbito a espacios determinados dentro del territorio del Principado de Asturias.

Los Programas de Actuación Territorial incluirán conforme al Art 35:

- a) Delimitación de su ámbito territorial y funcional.
- b) Relación de actuaciones previstas.
- c) Justificación de la coherencia entre las actuaciones programadas y las previsiones contenidas en las Directrices de Ordenación Territorial aplicables y, en su caso, en otros Programas de Actuación Territorial existentes.
- d) Relación con el planeamiento urbanístico vigente.

e) En la medida en que así lo exija su correlación con la planificación económica del Principado de Asturias, los Programas de Actuación Territorial podrán especificar la determinación de los organismos encargados de su realización, establecer plazos de ejecución de las actuaciones previstas, incorporar estudios económicos y presupuestarios y analizar cualesquiera otras cuestiones que resulte de interés destacar al efecto expresado.

Los Programas de Actuación Territorial serán de aplicación en la Administración del Principado de Asturias, debiendo revisarse, en el plazo que se determine en el Decreto de su aprobación, las previsiones contenidas en los estudios económico-financieros y, en su caso, programas de actuación del planeamiento urbanístico, así como en los planes y programas sectoriales en vigor. Las actuaciones previstas para cada año en los Programas de Actuación Territorial servirán de referencia y base para la elaboración de los programas de desarrollo regional y de los presupuestos anuales del Principado de Asturias.

Algunos de los programas de actuación territorial regionales ha sido el Plan Director de Infraestructuras para la movilidad de Asturias y a nivel subregional el programa de actuación territorial de las áreas de rehabilitación integradas.

El procedimiento para su aprobación se contempla en los Arts. del 50 al 52 estableciéndose que es necesario:

- a) La iniciación del procedimiento para la aprobación de los Programas de Actuación Territorial de ámbito regional o que funcionalmente abarquen más de un sector determinado deberá ser acordada por el Consejo de Gobierno, a iniciativa propia o de cualquiera de las Consejerías que hayan de intervenir en el mismo. El acuerdo del Consejo de Gobierno decidiendo la iniciación del procedimiento señalará los organismos que hayan de participar en su elaboración y ejecución, los plazos de redacción y puesta en práctica y cualesquiera otros extremos que se consideren necesarios para orientar dicho proceso. Cuando se trate de Programas de ámbito subregional que funcionalmente se dirijan a un solo sector y puedan ser desarrollados por un único organismo o entidad podrán éstos decidir la iniciación de los mismos. Los organismos y entidades que decidan poner en marcha este tipo de Programas pondrán dicha decisión en conocimiento de la Comisión de Urbanismo y

Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, a efectos de compatibilización y coordinación interadministrativa.

- b) La elaboración de los Programas de Actuación Territorial correrá a cargo de los organismos designados a tal efecto por el Consejo de Gobierno cuando la decisión de iniciarlos corresponda a dicho órgano, y por los órganos que tengan la competencia directa en la materia en los demás casos. El organismo u organismos encargados de la redacción de los Programas de Actuación Territorial pondrán en conocimiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias el inicio de su elaboración. Una vez elaborados serán remitidos a la Comisión, a fin de que ésta, en el plazo de un mes, recabe el informe preceptivo del Comité de Inversiones y Planificación, emita el propio y, a través del titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, eleve el expediente al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Lo planes territoriales especiales quedan regulados de manera sucinta y somera en el Art. 38, 39 y 53 de la LOTUA. Dispone el Art. 38 que cuando las Directrices de Ordenación Territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial, podrán aprobarse Planes Territoriales Especiales de ámbito supramunicipal. Por tanto tendrían similitud con los PLSI castellano manchego, pero carente la regulación de muchos aspectos como la documentación y las determinaciones necesarias para la promoción de los mismos, que se sobreentiende que será las de los planes especiales.

El Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias⁴⁵³ estipula en lo referente al instrumento de ordenación territorial con clara incidencia urbanística y en conexión con los interés supralocales que refrenda que *“En todo caso nos encontramos con instrumentos de ordenación del territorio con una clara vocación urbanística que pretenden planificar y diseñar una parte del territorio que supera la demarcación municipal, afectando a infraestructuras, servicios y otros elementos de carácter claramente supramunicipal que*

⁴⁵³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de Julio de 2013 en recurso 1607/2011, F.D. III

requieren una apreciación de conjunto, y un análisis y planificación también de conjunto. La ordenación territorial presenta un marco de coordinación para los concretos instrumentos de ordenación urbanística, de forma tal que sin afectar a la autonomía local y la consiguiente libertad de ordenación del planificador local, se pueden determinar previsiones en relación con intereses, infraestructuras y aspectos de ordenación que afecten de forma conjunta a un determinado ámbito territorial superior al estrictamente municipal. En este caso el planeamiento territorial litigioso busca organizar territorialmente las infraestructuras y servicios relacionados con el tratamiento de residuos sólidos”.

Los Planes Territoriales Especiales supramunicipales conforme al Art. 39, serán directamente aplicables, y prevalecerán de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico, que deberá ser objeto de adaptación. En este sentido Pérez Fernández⁴⁵⁴ establece que “*el Plan Territorial Especial tiene la naturaleza jurídica de instrumento de ordenación del territorio de carácter normativo y, como tal, está sujeto a los principios de jerarquía, especialidad y coordinación en relación con el resto de instrumentos tanto de ordenación del territorio como de planeamiento urbanístico (artículo 62 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo). La estructura y el contenido del Plan comprenden: las disposiciones generales (naturaleza, vigencia y efectos) y sus condiciones de desarrollo y ejecución; el régimen urbanístico (clasificación y calificación del suelo); la red viaria y espacios libres; las condiciones generales de la edificación; y la integración de aspectos medioambientales*”.

Algunos planes territoriales especiales supramunicipales en tramitación son: el Plan General de Actuación Industrial Tamón- Nubledo, el Plan Territorial especial del Parque Periurbano del Naranco, Plan territorial especial de la recuperación de terrenos de Hunosa,

⁴⁵⁴ Pérez Fernández, J.M, “Derecho y Políticas ambientales en Asturias”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol V, N°2, 2014, pág. 4.

Cuencas Mineras. Asimismo conviene el Plan Territorial Especial del Camino de Santiago anunciado por el Consejero de Educación y cultura a mediados de Octubre de 2015⁴⁵⁵.

En este sentido conviene reseñar siguiendo a Arce Janariz⁴⁵⁶ que *“Como normas jurídicas entrarán en vigor una vez publicados íntegramente en el BOPA y serán directamente aplicables, prevaleciendo sobre los contenidos contrarios de los diferentes planeamientos urbanísticos municipales, que deberán ser objeto de la correspondiente modificación. Asimismo, vincularán las actuaciones y proyectos de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio del respeto a las competencias exclusivas sectoriales del Estado y de otras entidades públicas, en los términos reconocidos por la doctrina del Tribunal Constitucional”*.

Las actuaciones y proyectos sectoriales de las Administraciones públicas estarán vinculadas a las determinaciones de los Planes Territoriales Especiales, sin perjuicio de lo establecido en la normativa específica sobre protección de los espacios naturales y en la legislación sectorial estatal. Asimismo y obligando al planeamiento municipal a su adaptación se echa de menos la necesidad de la justificación de uso de esta figura que excede del ámbito municipal.

En este sentido conviene reseñar lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias⁴⁵⁷ al establecer *“en relación al pretendido incumplimiento del Documento de Prioridades del Plan Estratégico de Residuos del*

⁴⁵⁵ Vease noticia publicada en el Diario La Nueva España, “El Principado elaborará un plan territorial especial del Camino de Santiago”, 18 de Octubre de 2015 en la que se estipula *“El consejero de Educación y Cultura del Principado de Asturias, Genaro Alonso, anunció la futura elaboración de un plan territorial especial del Camino de Santiago, así como la puesta en marcha de un sistema informático de gestión de los itinerarios que, en dirección a Santiago, cruzan el Principado. Intención principal de esta Consejería es, según señaló el propio Alonso, “intensificar la comunicación y coordinación con otros estamentos, asociaciones e instituciones relacionados con las rutas jacobeanas que pasan por Asturias”. En este sentido, se ampliará la Comisión del Camino de Santiago por Asturias con la incorporación de representantes municipales y de otros departamentos del Principado y del Estado. De igual forma se mantendrá la participación de Asturias en el Consejo Jacobeano Nacional. En él uno de sus grupos de trabajo, el del Camino del Norte, lo preside el Principado”*.

⁴⁵⁶ Arce Janariz, A y Otros, *“El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio Sistemático”*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pág. 174.

⁴⁵⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de Marzo de 2014 en recurso 1755/2011, F.D V.

Principado de Asturias, señalar que el Plan Territorial Especial del Área de tratamiento centralizado de residuos de Asturias, se limita a ordenar el uso urbanístico del suelo de conformidad con lo señalado en el Art 38 del TROTU, de esta forma no puede usurpar las atribuciones del Plan estratégico de residuos dirigido a planificar sistemas de gestión de residuos e instalaciones industriales, así como efectuar un análisis actualizado de la situación de gestión de residuos en el ámbito territorial de la CCAA, así como una exposición de las medidas para facilitar su reutilización, el reciclado, la valoración y la eliminación de los residuos estableciendo objetivos de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valoración y eliminación, y la estimación de su contribución a la consecución de objetivos”.

La formulación de los Planes Territoriales Especiales supramunicipales conforme al Art 53:

- a) corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.
- b) Una vez elaborados, serán sometidos a información pública y audiencia de las entidades locales que cuenten con planeamiento urbanístico que pueda resultar afectado, por un plazo de un mes.
- c) La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, previa incorporación, en su caso, de las modificaciones que procedan, los aprobará definitivamente.
- d) Entrarán en vigor una vez publicados en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

17.4 BALEARES: LEY 14/2000 DE 21 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO MODIFICADA POR LA LEY 2/2012 DE 17 DE FEBRERO DE MEDIDAS URGENTES PARA UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO SOSTENIBLE. PDS.

En Baleares la Ley 14/2000 de 21 de Diciembre de Ordenación el Territorio regula en su Art 3 los instrumentos de ordenación territorial, sin que estén previstos instrumentos híbridos similares a los PSI y PLSI ni en esta ni en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del Suelo. Siendo de las pocas Comunidades junto con el País Vasco, que no prevén instrumentos operativos para hacer realidad los planes y proyecto supramunicipales.

La Ley de Ordenación del Territorio Balear, en adelante LOTB, establece en su Art 3 como instrumentos de ordenación territorial, las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Insulares y los Planes Directores Sectoriales. Estableciendo que una vez aprobados y publicados oficialmente, los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales formarán parte del ordenamiento jurídico como disposiciones reglamentarias.

Los planes directores sectoriales que son los que más proximidad podrían tener con los instrumentos que estamos analizando, se encuentran regulados en el Art 11 y se definen como los instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos.

En este sentido Burzaco M, y Abad J.M⁴⁵⁸ establecen que *“para el desarrollo de la política territorial de la CCAA, la Ley crea los planes directores sectoriales destinados a regular el planeamiento, proyección ejecución y gestión de los sistemas generales de infraestructuras, considerándose como objetivo fundamental que estos se adecuen a su función vertebradora de una política territorial definiendo los criterios de diseño, características funcionales, y localización”*

Los Planes directores sectoriales previstas son:

- Planes de Ordenación de la Oferta Turística.
- Plan Director Sectorial de Carreteras.
- Plan Director sectorial de campos de golf.
- Plan Director sectorial de Equipamientos comerciales.
- Plan Director sectorial de canteras.

Los planes directores sectoriales deben ser elaborados y aprobados por los Consejos Insulares cuando así lo prevean las leyes de atribución de competencias. De acuerdo con el

⁴⁵⁸ Burzaco Samper M y Abd Iceras, J.M, “Carreteras y Autopistas: Visión jurisprudencial” Dykinson S.L, Madrid, 2007, pág. 268

plan territorial insular correspondiente, deben ordenar alguno de los elementos citados en el apartado anterior en su respectivo ámbito territorial.

En los otros casos, la elaboración y la aprobación de los planes directores sectoriales, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial⁴⁵⁹, corresponden al Gobierno de las Illes Balears. Estos planes tienen ámbito insular o suprainular.

Debiendo ajustarse conforme al Art 12 a las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial y deben contener los documentos escritos y gráficos necesarios para reflejar como mínimo los siguientes contenidos:

- a) Definición de los objetivos que se persiguen con el plan.
- b) Análisis de los aspectos sectoriales a los cuales se refiere el plan y formulación de un diagnóstico de eficacia en relación con el sistema general de asentamientos humanos, con la actividad económica y con el medio ambiente y los recursos naturales.
- c) Articulación con los planes territoriales insulares y con el planeamiento municipal existente, con determinación expresa de las vinculaciones que se creen.
- d) Justificación y definición del esquema general de las infraestructuras, las obras, las instalaciones y los servicios que se prevean, teniendo en cuenta la incidencia ambiental.
- e) Fijación de las características técnicas generales que deben aplicarse, debidamente clasificadas, en su caso, al llegar a la fase de proyecto de obra.
- f) Relación y localización de las obras y actuaciones integradas en el plan.

⁴⁵⁹En este sentido es de interés la noticia publicada en el Diario de Mallorca de 30 de Noviembre de 2007 sobre el informe del Consell desaconseja dar la licencia al Golf por incumplir las DOT. “El dictamen asegura que el interés general no habilita a los promotores a desarrollar el proyecto, en la que se establece que “ El informe de la institución insular que no es vinculante desaconseja al ayuntamiento de Muro la concesión de la licencia al entender que el proyecto está sujeto a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) que establecen un Área de Protección Territorial de 500 m desde el mar y desde la albufera, por lo que el campo de Golf quedaría ubicado en su práctica totalidad en el interior de la franja de protección urbanística...Según fuentes municipales, el informe del Consell es un exhaustivo estudio técnico y jurídico de más de 40 páginas en el que se argumenta que la declaración de interés general de la Comisión Insular de Urbanismo otorgó en Diciembre de 2006, que es un procedimiento autónomo a la concesión de la licencia por parte del Ayuntamiento y que en ningún caso habilita a los promotores del proyecto para llevar a cabo las obras, cuyo desarrollo depende solo de los permisos municipales. Tras una primera denegación del Consell para otorgar el interés general al proyecto en 1999 por incumplir las DOT, los promotores recurrieron y una resolución judicial obligó a la Comisión de Urbanismo a aprobar el interés general en base a un nuevo informe que tuviera en cuenta la normativa vigente en Abril de 1999, antes de la entrada en vigor de las DOT”.

- g) Estudio económico-financiero que valore las obras y las actuaciones y establezca los recursos directos e indirectos con los que se pretenden financiar.
- h) Fijación de los sistemas de ejecución, de las prioridades y de la programación de las actuaciones.
- i) Medidas de apoyo encaminadas a promover las actuaciones que favorezcan la consecución de los objetivos señalados.
- j) Medidas encaminadas a minimizar el impacto de las infraestructuras sobre el medio y a conseguir un uso sostenible de los recursos naturales.

La regulación de su elaboración está contenida en el Art 13, que establece el siguiente procedimiento para los PDS elaborados por el consejo insular:

- a) El procedimiento debe iniciarse por el órgano competente de acuerdo con el reglamento orgánico de cada Consejo Insular.
- b) La aprobación inicial corresponde al Pleno del Consejo Insular.
- c) Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.
- d) Una vez redactado el texto definitivo del plan, será aprobado por el Pleno del Consejo Insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

Para la tramitación de los planes directores sectoriales elaborados por el Gobierno de las Illes Balears, debe seguirse el siguiente procedimiento:

- a) La iniciación del procedimiento corresponde a la consejería competente en la materia objeto de ordenación.
- b) La aprobación inicial corresponde a la consejería competente en la materia objeto del plan.
- c) Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

d) El texto definitivo del plan debe ser elevado, por la Consejería competente, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, al Consejo de Gobierno para que lo apruebe por decreto.

Simultáneamente a los acuerdo de aprobación inicial se acordará la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones así como la de la tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

Los informes de la Comisión de Coordinación de Política Territorial deberán ser emitidos en el plazo máximo de un mes.

Asimismo en el Capítulo IV regula los efectos propios de los PDS:

➤ *Relaciones entre los instrumentos de ordenación.*

El Art. 14 contempla que los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales no pueden contradecir las determinaciones establecidas en las Directrices de Ordenación Territorial. Los planes directores sectoriales que elaboren y aprueben los Consejos Insulares deben ajustarse, además, a lo que disponga el plan territorial insular respectivo.

Es importante reseñar tal y como establecen Burzaco M, y Abad J.M⁴⁶⁰ "*se ajustaran a las determinaciones de otro instrumento de ordenación como es las directrices de ordenación territorial, si bien es cierto que la Ley también permite que por razones de urgencia el gobierno autorice la elaboración anterior de aquellos previa aprobación por el Parlamento de las Islas Baleares de los criterios a los que el Plan deba acomodarse*".

Los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales aprobados por el Gobierno de las Illes Balears tienen el mismo rango. No obstante, en caso de conflicto, prevalecerán las determinaciones del plan que tenga un carácter más específico por razón de la materia.

➤ *Vinculación al planeamiento urbanístico.*

⁴⁶⁰ Burzaco Samper M y Abd Iceras, J.M, "Carreteras y Autopistas: Visión jurisprudencial" Dykinson S.L, Madrid, 2007, pág. 268

Los instrumentos de ordenación territorial conforme al Art 15, son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico en todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.

En este sentido señala Melgosa⁴⁶¹ que “*los planes directores sectoriales crearan vinculaciones para el planeamiento municipal, siendo por ello superiores a estos y obligándoles a adaptarse a los mismos*”.

El planeamiento urbanístico debe adaptarse a las determinaciones fijadas en los instrumentos de ordenación territorial cuando, a través de la revisión, el municipio ejerza de forma plena la potestad de ordenación, sin perjuicio de que aquellas determinaciones se integren, por razón de su prevalencia, dentro de la ordenación urbanística vigente.

La superación de los plazos fijados en los instrumentos de ordenación territorial para la adaptación del planeamiento urbanístico sólo puede tener el efecto de legitimar la subrogación del consejo insular en el ejercicio de las competencias municipales para hacer su redacción y tramitación.

➤ *Declaración de utilidad pública.*

La aprobación de cualquier instrumento de ordenación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las obras conforme al Art 16, de las instalaciones y de los servicios que se hayan previsto de manera concreta, a los efectos de aquello que prevé la legislación sobre expropiación forzosa.

➤ *Las normas territoriales cautelares.*

Simultáneamente o con posterioridad al acto de iniciación del procedimiento de formulación de un instrumento de ordenación territorial, o de revisión o modificación, conforme al Art 17, el órgano competente para dictarlo puede apreciar motivadamente la necesidad de elaborar una norma territorial cautelar, y definir su ámbito, su finalidad y su contenido básico. Esta norma regirá hasta la aprobación inicial del instrumento de ordenación correspondiente, excepto en el caso de las Directrices de Ordenación Territorial que regirán hasta su entrada en vigor.

⁴⁶¹ Melgosa F.J y Otros, “*Derecho y Turismo*”, Ediciones Universidad de Salamanca, Diciembre 2004, pág.419

La aprobación inicial de las normas territoriales cautelares significa la suspensión del otorgamiento de licencias y de autorizaciones para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones. La entrada en vigor de la norma territorial cautelar vincula provisionalmente los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en caso de conflicto, prevalece sobre éstos.

La vigencia de las normas territoriales cautelares previas a las Directrices de Ordenación Territorial no debe superar los cinco años. Este plazo será de tres años para las normas territoriales cautelares previas a la aprobación de planes territoriales insulares y de planes directores sectoriales o a la modificación de cualquier instrumento de ordenación territorial.

Es conveniente reseñar tal y como se establece en el Informe de la Caixa sobre Economía de Diagnostico Estratégico de las Islas Baleares⁴⁶² que “*Los planes directores como instrumentos de ordenación pasan a ser competencia de cada Consell. De esta manera se adaptan aspectos de la legislación balear a la condición propia de cada una de las Islas desarrollando en su ámbito respectivo un modelo territorial propio*”

Para terminar simplemente reseñar que la Ley 10/2010 de 27 de Julio de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo e impulso a la inversión de las Islas Baleares se configura en su Exposición de motivos con la finalidad de generar actividad económica vinculada a la sostenibilidad, la seguridad jurídica y la agilización de los procesos administrativos y la potenciación del patrimonio ambiental de las Islas Baleares, intenta regular determinados preceptos que influyen en la ordenación de dotaciones públicas e infraestructuras claves en el territorio, pero sin que ello suponga un instrumento de gestión como tal sino más bien parte de la normativa reguladora de Planes sectoriales.

Para ello regula actuaciones puntuales de interés supramunicipal en ámbito de equipamiento y dotaciones públicas reguladas posteriormente a través de Planes especiales para su ejecución. En dicha Ley se encuentran contenidos:

⁴⁶² Servicio de Estudios La Caixa, “*La Economía de Illes Balears: Diagnostico Estratégico*”, Barcelona, 2008, pág. 48.

- Sistema General de equipamientos de infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en Ibiza.
- Delimitación y Declaración de utilidad pública del centro de Interpretación de la Reserva de la Biosfera de la Isla de Menorca en S'Enclusa en Ferreries.
- Accesos a la Finca Planicia.
- Nuevo Juzgado de Manacor e Ibiza y Ampliación de equipamiento deportivo en Manacor.

17.5 CATALUÑA: LEY 23/1983 DE 21 DE NOVIEMBRE DE POLÍTICA TERRITORIAL. DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 3 DE AGOSTO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO MODIFICADA POR LA LEY 3/2012, 22 FEBRERO: AREAS RESIDENCIALES ESTRATEGICAS (ARE) Y SECTORES DE INTERES SUPRAMUNICIPAL (SIS).

En Cataluña a pesar de tener un cuerpo normativo propio que regula la política territorial a través de la Ley 23/1983 de 21 de noviembre de Política Territorial donde se encuadran los Planes Directores y Sectoriales Territoriales pero los instrumentos híbridos de ordenación y gestión supramunicipal similares a los PSI y PLSI, se encuentran regulados en la Ley de Urbanismo regulada por el Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, en adelante LUC.

A pesar de ser pionera Cataluña⁴⁶³ en la regulación de la ordenación del territorio, a la que le sigue la Comunidad de Madrid en 1984 y Navarra en 1986, no se produce un salto cualitativo de puesta en marcha de estos instrumentos hasta 2004 con el programa de planeamiento territorial, el que constituye el apoyo decisivo a los mismos.

Dichas figuras con claro carácter de ejecución se encuentran enmarcadas en lo establecido por los planes directores territoriales o por lo planes directores urbanísticos que en este caso, directamente hacen expresa referencia a los efectos y objeto de los mismos.

Los planes directores territoriales se encuentra regulados en el Art 19 bis de la Ley de Política territorial que los define como aquellos que concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan territorial general de Cataluña, en el que se regulan las

⁴⁶³ Feria Toribio, J.M, Rubio Tenor, M y Santiago Ramos, J, “*Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación*” Boletín de la A.G.E, N°39, 2005, pág. 90.

directrices, y orientaciones que deberán seguir el resto de instrumentos de ordenación del territorio, o en los planes territoriales parciales en las áreas y para los aspectos sobre los cuales inciden, debiendo ser inferior a los ámbitos de planificación establecidos el Plan territorial general de Cataluña y el reconocimiento del Alto Pirineo y Arán como área funcional de planificación y como mínimo, debe tener carácter supramunicipal.

El ámbito territorial puede comprender, asimismo, municipios pertenecientes a diferentes ámbitos de planificación.

Los planes directores territoriales deben adaptarse al Plan territorial general de Cataluña y a los planes territoriales parciales y deben ser coherentes con las determinaciones de los planes directores territoriales. Asimismo se contempla también en la LUC los planes directores urbanísticos, como complemento o mecanismo ejecutivo de los planes territoriales parciales.

De hecho tal y como señala Elinbaum P⁴⁶⁴ está perfectamente definido para *“argumentar el dialogo entre los instrumentos de ordenación supramunicipal, en la escala regional y de las áreas urbanas, resultando análogo a la relación que se establece para el planeamiento general y el planeamiento derivado a escala urbana... Pese a la coherencia entre los instrumentos y las escalas territoriales que se establecen en las leyes, en la práctica la fragmentación del planeamiento urbanístico y territorial dificulta la articulación de planes debido a tres restricciones: a) la propia escala concepción y ambición de la política territorial y sus instrumentos que exigen un tipo de relaciones con la planificación urbanística de mayor calado que la que habitualmente se da entre los planes territoriales y municipales; b) ausencia de una administración territorial que soporte las nuevas relaciones interadministrativas con proyección sobre la conexión territorial y urbanística; y c) las vinculaciones del TRLUC entre planificación urbanística y territorial, sin el complemento de unas técnicas jurídicas adecuadas”*.

Las determinaciones de los planes directores territoriales deben concretarse en los documentos siguientes:

⁴⁶⁴ Elinbaum P, “La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas” Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013, pág. 191 y 193.

- a) Los estudios y los planos de información.
- b) La memoria explicativa del plan.
- c) Los planes de ordenación y, eventualmente, las normas.

El acuerdo de formulación de los planes directores territoriales debe ser adoptado por el consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, y debe determinar, como mínimo, el ámbito territorial, los aspectos que debe desarrollar y la unidad orgánica responsable de su tramitación. En la elaboración de los planes directores territoriales debe garantizarse la participación de todas las instituciones públicas afectadas.

La aprobación inicial y provisional de los planes directores territoriales corresponde al consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, y la aprobación definitiva, al Gobierno. Los planes directores territoriales, una vez aprobados inicialmente, deben someterse a información pública.

Estos planes son lo que han tirado con fuerza del desarrollo territorial en Cataluña erigiéndose junto con los planes urbanísticos territoriales que posteriormente analizaremos y que les sirven de mecanismos de ejecución como el marco de referencia global, que engarza el resto de niveles de planeamiento y que facilita la coherencia territorial del resto de políticas.

El segundo de ellos, los planes urbanísticos territoriales se regulan en el Art 56 de la LUC, les corresponde de conformidad con el planeamiento territorial y atendiendo las exigencias del desarrollo regional, establecer:

- a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal.
- b) Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público.
- c) Medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo.

- d) La concreción y la delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, como redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, energéticas, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento y abastecimiento de agua, de telecomunicaciones, de equipamientos y otras parecidas.
- e) La programación de políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados. Esta programación debe garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, la suficiencia y la viabilidad de estas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda.
- f) La delimitación de una o de diversas áreas residenciales estratégicas y las determinaciones necesarias para proceder a la ejecución directa de estas actuaciones.
- g) La delimitación y la ordenación de sectores de interés supramunicipal para la ejecución directa de actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares.

Es decir son los que dan cabida jurídico-pragmática a las áreas residenciales estratégicas ya los sectores de interés supramunicipal.

Conviene aquí reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Julio de 2014⁴⁶⁵ en el que analizando el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero relativas al ámbito de Cala Banys en Lloret del Mar y alegando la incidencia del Plan en la autonomía municipal establece "*Como no les pasa desapercibido a las partes contendiente, en el presente proceso se hace necesario volverá a traer a colación la evolución jurisprudencial recayente en materia de autonomía municipal y competencias de la administración autonómica a la luz de los nuevos principios organizativos incluidos en nuestra CE (art 137 y 140). A estos efectos deberá recordarse que la CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Esta es su finalidad y objeto y por lo tanto la base para una definición positiva y negativo de la autonomía: a) Positivamente, la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios en el gobierno y en la administración de*

⁴⁶⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2014 en recurso 479/2012, de 24 de Julio, AH II.

cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación de los intereses locales o supralocales dentro de tales materias o asuntos; b) negativamente, es de indicar, que la autonomía no se garantiza por la Constitución, como es obvio para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local. Además no puede pasarse por alto la acomodación que ha sufrido el régimen establecido con la diferenciación de aspectos reglados y discrecionales y, en ambos supuestos, por razón de intereses locales o supralocales tan reiteradamente destacado por la doctrina jurisprudencial...”

Los planes directores urbanísticos pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que hagan posible el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales⁴⁶⁶. En este sentido este instrumento es clave para el desarrollo de las áreas residenciales estratégicas, pues su desarrollo y ejecución se hace por el plan director urbanístico que efectúa su delimitación, salvo que el Plan general de ordenación urbana ya la prevea.

Es decir los planes directores urbanísticos tal y como señala Elinbaum⁴⁶⁷ *“pueden ser instrumentos urbanísticos pero a la vez selectivos, tanto en la delimitación de su ámbito de planeamiento, como en los contenidos y en la normativa. El alcance de estos planes se debe a un posicionamiento holístico y sistémico, en el cual la integridad del proyecto depende de muchas más variables, incluyendo también la forma urbana, pudiendo sustituir a los planes especiales en aquellos aspectos que se considere oportuno regular de manera específica y desde una óptica plurimunicipal”*.

⁴⁶⁶ En este sentido véase Bassols, M, “Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente, N°209, 2004, pág. 7 que establece que en los PDU a pesar de tener gran flexibilidad “se puede producir una serie de lagunas reglamentarias, ambigüedades y discrecionalidades que pueden repercutir negativamente en su funcionamiento. Así pues en cada caso, los PDU deben concretar mediante la documentación un nuevo marco reglamentario y criterios específicos para su seguimiento”.

⁴⁶⁷ Elinbaum P, “La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas” Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013, pág. 198.

El planeamiento que resulte afectado por las determinaciones de un plan director urbanístico se debe adaptar en los plazos que éste establezca, sin perjuicio de la entrada en vigor inmediata del plan director y salvando las disposiciones transitorias que incluya.

En este sentido la Sentencia del Tribunal supremo de 24 de Julio de 2014⁴⁶⁸ estipula al establecer la naturaleza del Plan urbanístico Director que “...destacando su superior rango jerárquico respecto del planeamiento supramunicipal, al estar dirigido a interesa objetivos y finalidades municipales... que conlleva la posibilidad de que el Plan pueda establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que posibiliten el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales, dejando a salvo la necesaria adaptación de las figuras de planeamiento urbanístico de inferior jerarquía...”.

Los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de las áreas residenciales estratégicas:

a) Suponen la clasificación urbanística de los terrenos como suelo urbanizable delimitado, en el caso de no tener esta clasificación de conformidad con el vigente planeamiento general municipal; pueden modificar las condiciones establecidas para el desarrollo del sector de suelo urbanizable o de suelo urbano no consolidado por el planeamiento general municipal vigente, en su caso, y establecen la ordenación detallada del suelo con el nivel y la documentación propios de un plan urbanístico derivado, y también pueden incorporar la concreción del trazado y las características de las obras de urbanización con el nivel y la documentación propios de un proyecto de urbanización. Por tanto al igual que los PLSI podrán llevarse a cabo en cualquier clase de suelo y devengará una vez aprobado en suelo urbano no consolidado o sectores de suelo urbanizable.

b) Legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal, la cual se tiene que llevar a cabo en los plazos que el Plan director urbanístico establezca.

c) En suelo urbano no consolidado pueden incrementar el porcentaje de aprovechamiento objeto del deber de cesión de suelo hasta el 15% del aprovechamiento del área y pueden

⁴⁶⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2014 en recurso 479/2012, de 24 de Julio, AH II.

establecer que el producto obtenido de la enajenación de este suelo se destine, total o parcialmente, a cumplir la obligación de costear la construcción de los equipamientos previstos.

d) Establecen la administración actuante y pueden fijar para la ejecución urbanística de las áreas cualquier sistema de actuación urbanística o modalidad que, en razón de las circunstancias concurrentes, permita emprender con celeridad la actuación urbanizadora, incluida la modalidad por sectores de urbanización prioritaria sin que, en este último caso, haga falta la declaración previa correspondiente.

Los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal:

a) Clasifican y califican el suelo y conllevan la delimitación de sectores de suelo urbanizable delimitado o de suelo urbano no consolidado. A tal fin, pueden modificar la clasificación urbanística del suelo o las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento urbanístico vigente.

b) Establecen la ordenación pormenorizada del suelo con el nivel y la documentación propios de un plan urbanístico derivado y las demás determinaciones propias de este instrumento.

c) Pueden incorporar la concreción del trazado y las características de las obras de urbanización con el nivel y la documentación propios de un proyecto de urbanización.

d) Legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de hacer la adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal, la cual debe llevarse a cabo en los plazos que el plan director urbanístico establezca.

e) Especifican la administración actuante.

Es decir son instrumentos muy similares a nuestros PLSI y de hecho en las determinaciones requeridas para llevar a cabo los mismos como la definición de la ordenación estructural y de detalle se aprecia esta idea.

En este sentido y con respecto a las determinaciones que puede contener el Plan urbanístico, la citada sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Julio de 2014⁴⁶⁹ estipula que: “... la intervención de la administración autonómica se produce con motivo de la aprobación de un Plan autonómico de naturaleza supramunicipal y a cuyas determinaciones ha de adaptarse el planeamiento municipal. Las modalidades de control, que se ejercen en uno y en otro caso, aunque guarden conexión no son equiparables. Una cosa es que con la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal la administración autonómica, además del control de legalidad ejerza el control sobre las determinaciones discrecionales del Plan que afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales y otra muy distinta es que con carácter normativo y vinculante mediante un instrumento de ordenación de rango supramunicipal, la administración autonómica pueda fijar de antemano los parámetros y magnitudes, en este caso por ejemplo la delimitación de espacios libres públicos y la determinación de la parcela mínima o la supresión de un vial, a los que necesariamente debería de atenerse el planeamiento municipal en virtud de los establecido en la propia Disposición Adicional Primera del propio plan director del sistema costero. Esta segunda modalidad va más allá de la fiscalización de la discrecionalidad, pues la invocación de los intereses supramunicipales no puede conducir a que, por vía del control preventivo, quede en realidad excluida o cercenada la autonomía municipal”.

Sobre esta base en la LUC, en su Título Quinto titulado de los Instrumentos de la política de suelo y de vivienda se recogen en su Capítulo I las Actuaciones estratégicas de interés supramunicipal, donde se regulan las áreas residenciales estratégicas y los sectores de interés supramunicipal.

Tanto los sectores de interés supramunicipal como las áreas residenciales estratégicas se ejecutan en el marco de los planes directores urbanísticos que conforme el Art 56 y de conformidad con el planeamiento territorial y las exigencias de desarrollo regional establecen la delimitación de las áreas estratégicas y las determinaciones necesarias para proceder a la ejecución directa de estas actuaciones y la delimitación y

⁴⁶⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2014 en recurso 479/2012, de 24 de Julio, F.D II.

ordenación de sectores de interés supramunicipal para la ejecución directa de actuaciones de especial relevancia social o económica o de carácter singular.

Además los planes directores urbanísticos pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que hagan posible el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales.

Las áreas residenciales Estratégicas se regulan en el Art 157, de la LUC que las define como aquellas actuaciones de interés supramunicipal, que son promovidas por la Administración de la Generalidad con la finalidad de subvenir los déficits de suelo de uso residencial, para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, mediante planes directores urbanísticos que comportan la ordenación y la transformación de las áreas delimitadas, y, si procede, la modificación de la clasificación urbanística del suelo o de las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento vigente.

Esto instrumentos tal y como señala Elinbaum⁴⁷⁰ sirven como instrumento bisagra *“pieza a pieza adaptativo regulando la región municipio a municipio”*, aumentando la eficiencia del planeamiento territorial parcial.

Para ello las áreas residenciales estratégicas tienen que cumplir los requisitos siguientes:

- a) Cada área residencial estratégica tiene que constituir ya sea un sector de suelo urbanizable delimitado, cuya clasificación se establece por medio del plan director urbanístico que efectúa la delimitación, en el caso de que no tenga esta clasificación de acuerdo con el planeamiento general municipal vigente, ya sea un sector de planeamiento derivado en suelo urbano no consolidado establecido por el planeamiento general municipal vigente.
- b) La transformación urbanística del sector se lleva a cabo directamente a partir de la aprobación definitiva del plan director urbanístico, tramitado de acuerdo con lo

⁴⁷⁰ Elinbaum P, “La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas” Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013, pág. 201.

dispuesto por los artículos 76.1 y 83, el cual establece la ordenación detallada del sector con el grado de precisión propio de un plan urbanístico derivado y puede concretar el trazado y las características de las obras de urbanización con el contenido propio de los proyectos de urbanización.

- c) Las áreas residenciales estratégicas⁴⁷¹ se tienen que emplazar en municipios con capacidad territorial para polarizar el crecimiento urbano, de acuerdo con los planes territoriales parciales o los planes directores territoriales o urbanísticos que sean de aplicación; tienen que respetar los límites físicos de desarrollo que establezcan los mencionados planes; se tienen que situar en continuidad con el tejido urbano existente o previsto, tienen que poder garantizar una buena accesibilidad a la red de transporte público y tener garantizado el suministro de agua.
- d) La ordenación detallada de las áreas residenciales estratégicas tiene que prever:
 - a. Una densidad media mínima del sector de 50 viviendas/ha.
 - b. La calificación de suelo suficiente para vivienda de protección pública a fin de que, como mínimo, la mitad de las viviendas de la actuación tengan este destino. En todo caso se tiene que dar cumplimiento a los requerimientos que establece el artículo 57.3 con respecto a los porcentajes mínimos de techo a destinar a las diversas tipologías de viviendas con protección oficial.
 - c. Una dotación suficiente de suelo con destino al sistema de espacios libres y de equipamientos, con cumplimiento, en todo caso, de las reservas mínimas exigidas por el artículo 65, y un adecuado dimensionado de los servicios para hacer frente a los requerimientos generados por la nueva población dentro de la propia actuación. También tiene que determinar la asunción por parte de la administración actuante del coste de construcción de los equipamientos previstos, el cual se tiene que llevar a cabo simultáneamente con la urbanización del área y la construcción de las viviendas.

⁴⁷¹ Véase Sabaté Piñol J.A, “*Planes Directores Urbanísticos de delimitación de una o varias áreas residenciales estratégicas*”, URCOSOS: Urbanismo, Cohesión y Sostenibilidad, Universidad de Barcelona, Marzo, 2009, pág. 1

- d. Las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del desarrollo urbano, tanto con respecto a la integración de la actuación en el medio, como con respecto a la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el tratamiento de residuos, con especial atención a la utilización de energías renovables.

La condición de administración actuante de las áreas residenciales estratégicas corresponde, en primer término, a un consorcio urbanístico del que formen parte, en todo caso, el Instituto Catalán del Suelo y el ayuntamiento correspondiente. La participación del Ayuntamiento en el consorcio puede ser asumida, si así lo determina el consistorio, por una entidad pública empresarial local o un organismo autónomo local, siempre que reúnan las condiciones de entidad urbanística especial. El consorcio urbanístico se tiene que constituir en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor del Plan director o en el plazo proporcionado que éste establezca; en caso contrario la administración actuante, si así lo determina la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo, es el Instituto Catalán del Suelo.

Corresponden a la administración actuante de las áreas residenciales estratégicas los derechos y las facultades que establece el artículo 23, incluida la aprobación de los proyectos de urbanización y los proyectos de urbanización complementarios⁴⁷². En este último caso no es preceptivo el trámite de información pública, salvo que sea necesario modificar el proyecto para la ejecución de las obras de urbanización básicas si está incorporado en el planeamiento. Si es así, el proyecto de urbanización complementario es tramitado por la administración actuante siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 119.2. Si las áreas residenciales estratégicas se desarrollan por el sistema de reparcelación en alguna de las modalidades de compensación, corresponde a la administración actuante la declaración de incumplimiento de la obligación de urbanizar, la cual obliga a acordar el cambio de sistema de actuación o el cambio de modalidad de este sistema.

⁴⁷² De la misma forma se establece por Sabaté Piñol J.A., en “*Planes Directores Urbanísticos de delimitación de una o varias áreas residenciales estratégicas*”, URCOSOS: Urbanismo, Cohesión y Sostenibilidad, Universidad de Barcelona, Marzo, 2009, pág. 3.

Conforme a lo establecido en el Art 56.5 referente a los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de áreas residenciales estratégicas suponen la clasificación urbanística de los terrenos como suelo urbanizable delimitado, en caso de no tener esta clasificación de conformidad con el planeamiento vigente, pueden modificar las condiciones establecidas para el desarrollo del sector de suelo urbanizable o de suelo urbano no consolidado y establecer la ordenación detallada del suelo con el nivel y documentación propios de un plan urbanístico derivado, pudiendo incorporar la concreción del trazado y las características de la sobras de urbanización con el nivel y documentación propios de un proyecto de urbanización.

Asimismo legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal que se llevará a cabo en los plazos que el Plan establezca.

En suelo urbano no consolidado puede incrementar el porcentaje de aprovechamiento objeto del deber de cesión de suelo hasta el 15% del aprovechamiento del área, como anteriormente hemos reseñado, pudiendo establecer que la enajenación de ese suelo se destine total o parcialmente a costear la construcción de los equipamientos previstos.

Además podrán establecer como anteriormente se ha señalado la administración actuante, pudiendo fijar para la ejecución urbanística de las áreas cualquier sistema de actuación urbanística o modalidad que en razón de las circunstancias concurrentes, permita emprender con celeridad la actuación urbanizadora, incluida la modalidad por sectores de urbanización prioritaria, sin que en este último caso se haga necesaria la declaración previa correspondiente.

Asimismo en el mismo capítulo de actuaciones estratégica de interés supramunicipal, se regulan en su Art 157 los Sectores de interés supramunicipal que se definen como aquellas actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares que promueve la Administración de la Generalidad mediante la

elaboración de planes directores urbanísticos cuya aprobación definitiva permite llevar a cabo directamente la transformación urbanística del suelo.

Los sectores de interés supramunicipal han de situarse en los ámbitos de interés territorial definidos por el planeamiento territorial, en coherencia con sus normas, y deben poder garantizar una buena accesibilidad a la red de comunicaciones. En caso de que la actuación de interés territorial no esté prevista en el planeamiento territorial, es requisito previo para la formulación y la aprobación del plan director urbanístico correspondiente el acuerdo de la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo que reconozca el interés territorial de la actuación.

Corresponden a la administración actuante de los sectores de interés supramunicipal los derechos y las facultades que establece el artículo 23 y los que, para las áreas residenciales estratégicas, establece el artículo 157.4.

Conforme a las mismas el Art 56.6 establece que los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal podrán clasificar y calificar suelo y conllevar la delimitación de sectores de suelo urbanizable delimitado o de suelo urbano no consolidado, si así no está contemplado en el planeamiento urbanístico vigente. Además establecerá la ordenación pormenorizada del suelo con el nivel y documentación propios de un plan urbanístico derivado, incorporando la concreción del trazado y las características de las obras de urbanización con el nivel y documentación propios de un proyecto de urbanización.

Asimismo al igual que las áreas residenciales estratégicas determinan la administración actuante y legitiman el inicio de la ejecución urbanística sin necesidad de adaptación previa del planeamiento general municipal que se adaptará en los plazos previstos en el Plan.

17.6 CANARIAS: DECRETO LEGISLATIVO 1/2000 DE 8 DE MAYO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS Y LEY 6/2009, DE 6 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA DINAMIZACIÓN SECTORIAL Y LA ORDENACIÓN DEL TURISMO: PLANES TERRITORIALES DE ORDENACIÓN PARCIALES Y ESPECIALES Y LOS PROYECTOS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL. PTOp, PTOE Y PAT

En Canarias se regulan los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en un Ley en cuyo título solo aparece la palabra Ordenación del Territorio y de los recursos naturales. Dicha Ley es la regulada a través del Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo por el que se aprueba el texto refundido de las leyes del ordenación del territorio de Canarias y Espacios Naturales (en adelante LOTENC). Dicha Ley ha sido modificada por la Ley 14/2014 de 26 de Diciembre de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales y la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que regula los proyectos de actuación territorial.

Los instrumentos de ordenación territorial con incidencia supramunicipal que permiten una gestión directa están incluidos en el capítulo II de la Ordenación de los recursos naturales y del territorio y en la sección IV y tras referirse a los elementos de ordenación general, como son las directrices de ordenación del territorio y los planes insulares de ordenación junto con los instrumentos de ordenación a los planes y normas de espacios naturales protegidos. Define el Art 14.3 como instrumentos de ordenación territorial a los Planes Territoriales de Ordenación, los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales.

En primer lugar analizaremos los Planes Territoriales de Ordenación (en adelante PTOp O PTOE), que conforme al Art. 23 pueden ser parciales o especiales. Los parciales tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales. Sólo podrán formularse en desarrollo de Planes Insulares de Ordenación, y podrán referirse a los siguientes ámbitos territoriales:

- a) Espacios litorales.
- b) Sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos.

- c) Áreas metropolitanas y comarcas.
- d) Cualquier otro ámbito definido por el planeamiento insular.

Los PTOE, que podrán tener ámbito regional, insular o comarcal, tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, pudiendo desarrollar, entre otras, las siguientes determinaciones:

- a) Definir los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativo vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos.
- b) Ordenar los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo u otros.

Ambos dos, deberán ajustarse a las determinaciones de las Directrices de Ordenación y de los Planes Insulares de Ordenación vigentes al tiempo de su formulación y además los PTOE, deberán ajustarse a las determinaciones de las Directrices de Ordenación y, en cuanto a la ordenación de los recursos naturales, a los Planes Insulares de Ordenación.

Conforme al Art 2, los podrán formular la Consejería competente en materia de medio ambiente, cuando se trate de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, así como a los Cabildos Insulares, la de los Planes Territoriales Parciales y la Administración competente por razón de la materia, la de los Planes Territoriales Especiales.

La tramitación del procedimiento, incluidos el sometimiento a información pública y las aprobaciones previas a la definitiva, corresponderá a la Administración que haya formulado el Plan de que se trate. En cualquier caso, si las determinaciones del Plan afectasen a un Espacio Natural Protegido, requerirán informe de compatibilidad del órgano encargado de la gestión del mismo.

La aprobación definitiva de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. La aprobación definitiva de los Planes Territoriales Especiales corresponderá:

- a) A los Cabildos Insulares, los que desarrollen determinaciones del Plan Insular de Ordenación.

b) A la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, los de ámbito insular que desarrollen Directrices de Ordenación, así como los de ámbito inferior al insular que no desarrollen determinaciones del correspondiente Plan Insular de Ordenación.

c) Al Consejo de Gobierno de la Comunidad, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, todos los restantes.

La aprobación definitiva de los Planes Territoriales Parciales corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Los proyectos se regulan introduciéndose un 62-ter al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias en adelante PAT, son instrumentos que permiten con carácter excepcional, y por razón de interés público o social, la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales, energéticas o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento. Ya que es de reseñar una de las principales diferencias existentes en la legislación Canaria es que los Planes Generales podrán incluir la prohibición de aprobación de este tipo de instrumentos en partes concretas de su territorio.

En este sentido y en relación con la implementación de este tipo de infraestructuras en suelo rustico debemos reseñar lo establecido por el Tribunal Supremo⁴⁷³ como de interés general en actividades industriales y comerciales implementadas en suelos no urbanizables *"... no puede identificarse sin más con cualquier actividad, industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro esta suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la*

⁴⁷³ Sentencia del Tribunal Supremo 2377/2008 de 19 de Mayo de 2008 en recurso 2861/2004, F.D.III.

conversión a la excepción de la regla general. Y ese mismo criterio restrictivo que debe presidir la autorización de edificaciones e instalaciones en suelo no urbanizable encuentro también claro reflejo en la Sentencia de 10 de Marzo de 2004”.

En este sentido conviene reseñar a modo de ejemplo los proyectos estratégicos de energías renovables en canarias en las que como señala Bengoetxea Arrieta, Sedano Lorenzo y Torres Pérez⁴⁷⁴ en el que justifican la utilidad pública y el interés social en el marco de la legislación canaria como “*por su propia naturaleza propician un uso racional de los recursos naturales, la energía obtenida a partir de las fuentes renovables, que armoniza con los requerimientos propios de nuestra economía moderna y que además, protege el medio ambiente en la medida que contribuye a la prevención y reducción de la contaminación. A nuestro juicio la utilidad pública e interés social, desde el punto de vista territorial y ambiental, se encuentra ya declarada con carácter general en el Art 2 del TRLS/O8. Si nos adentramos en la órbita del legislador canario... en concreto en la Directriz 37 de la Ley 19/2003 de 14 de Abril por el que se aprueban las Directrices de ordenación general y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, se establece que las directrices de ordenación sectorial, establecerán medidas que faciliten la implantación territorial y el uso de las diferentes modalidades de energías renovables....Y además son de interés público o utilidad social en cuanto que son actividades reguladas que forman parte de la política energética nacional y autonómica”.*

No caben en ningún caso actuaciones de vivienda protegida, probablemente por su ejecución en suelo rustico para no favorecer la diseminación de núcleos aislados de población.

Los Proyectos de Actuación Territorial se clasifican en⁴⁷⁵:

⁴⁷⁴ Bengoetxea Arrieta, F, Sedano Lorenzo, J.A y Torres Pérez, T, “ *La ejecución de proyectos de energías renovables en el suelo rustico de Canarias. Los retos de la Ley 6/2009 de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 6, 2010, pág. 6.

⁴⁷⁵ En este sentido debe tenerse en cuenta que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial regulo a través del acuerdo de 30 de Diciembre de 2009 los criterios para la determinación de la trascendencia estratégica o territorial de los Proyectos de actuación territorial, regulando los criterios que los encuadran en estas dos categorías definiéndolos desde tres puntos de vista; los criterios que definen la trascendencia estratégica, los que definen la trascendencia territorial y otros criterios complementarios.

- a) Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica, que contendrán las previsiones de ordenación y de ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación que legitima. La evaluación de impacto ambiental deberá contener las distintas alternativas de ordenación. Como ejemplo de este proyecto cabe reseñar el Complejo Deportivo del Centro Insular de Deportes del motor sito en el término municipal de Granadilla de Abona.

En este sentido cabe reseñar el Dictamen 373 del Consejo Consultivo de Canarias⁴⁷⁶ en el que se establece el concepto de obras, instalaciones y construcciones de interés público de trascendencia territorial, definiéndolas como actuaciones que se proyectaban territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente por el uso de las infraestructuras básicas de uso o dominio público.

- b) Proyectos de Actuación Territorial de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, que contendrán las previsiones de ejecución necesarias para su materialización. Como ejemplo de esta actuación cabría citar la ejecución de la construcción de Nave Agrícola en el Llano en el término municipal de Moya.

Los Planes Insulares y los Planes Generales de Ordenación podrán establecer condiciones para garantizar la adecuada inserción de los Proyectos de Actuación Territorial en sus respectivos modelos de ordenación; en particular, podrán incluir la prohibición de la aprobación de Proyectos de Actuación Territorial en ámbitos concretos del territorio que ordenen.

La aprobación del Proyecto de Actuación Territorial implicará la atribución al terreno correspondiente del aprovechamiento urbanístico que resulte del proyecto, obligando a integrar sus determinaciones en el Planeamiento Territorial o urbanístico que resulte afectado, cuando éste se revise o modifique. La implantación de los correspondientes usos y actividades y la ejecución de las obras e instalaciones que sean precisas quedarán legitimadas por la aprobación del proyecto, sin perjuicio de la necesidad

⁴⁷⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 373/2011 de 9 de Junio Fundamento IV.

de la obtención, en su caso, de las autorizaciones sectoriales pertinentes y de la licencia municipal.

Se introduce el artículo 62-quater al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que establece el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial que permiten la previsión y realización de dotaciones, equipamientos, construcciones o instalaciones industriales, energéticas o turísticas que por su trascendencia territorial o por su importancia supramunicipal, insular o autonómica tengan la consideración de actuaciones estratégicas y que deben ajustarse a las siguientes determinaciones:

A) El procedimiento se iniciará a instancia de cualquier Administración o mediante solicitud de particular, ante la consejería competente en materia de ordenación del territorio, que deberá incluir la documentación básica que se determine, y en todo caso:

- La documentación técnica, concretada en el proyecto que contenga las previsiones de ordenación y ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación y el Estudio de Impacto Ambiental en el que se analicen las distintas alternativas de ordenación, y las previsibles repercusiones socioeconómicas, territoriales y ambientales, directas e indirectas, incluida la alternativa cero.
- La solución, de un modo satisfactorio y en su totalidad con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran precisas para la eficaz conexión de aquéllas con las correspondientes redes generales de servicios y comunicaciones; asimismo, deberá, como mínimo, garantizarse el mantenimiento de la operatividad y calidad de servicio de las infraestructuras públicas preexistentes.
- La asunción del resto de compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento o, en su caso, contraídos voluntariamente por el promotor y, en general, el pago del correspondiente canon.

- La prestación de garantía ante el Tesoro de la Comunidad Autónoma por un importe del diez por ciento del coste total de las obras a realizar para cubrir, en su caso, los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos. Este importe podrá ser elevado por el Gobierno en casos singulares, según se determine reglamentariamente, hasta el veinte por ciento del mismo coste total.
- La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

B) La consejería competente en materia de ordenación del territorio someterá la instancia o solicitud a información pública y audiencia de los propietarios de suelo incluidos en el proyecto y de los colindantes, e informe de los ayuntamientos afectados, en su caso, del cabildo, y de las consejerías del Gobierno, competentes por razón de la materia, por plazo de un mes. El proyecto se someterá a la evaluación que le resulte aplicable.

C) El Gobierno, cuando aprecie el interés público o social de la actividad trascendente o estratégica proyectada, en los términos establecidos reglamentariamente, aprobará motivadamente el Proyecto de Actuación Territorial.

D) La resolución deberá producirse en el plazo máximo de cinco meses desde la presentación de la instancia o solicitud o desde la subsanación de las deficiencias de la documentación aportada, pudiendo entenderse desestimada por el mero transcurso de tal plazo sin haberse practicado notificación de resolución alguna. Su contenido deberá incluir pronunciamiento sobre los compromisos, deberes y cesiones, incluido el pago de canon previsto en el apartado 3 del presente artículo que deberá abonar el promotor a favor del ayuntamiento y el aprovechamiento que de ella deriva.

La resolución se comunicará al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación o inscripción que proceda.

El procedimiento varia cuando se trate de dotaciones, equipamientos, o construcciones o instalaciones industriales y energéticas de pequeña dimensión o escasa

trascendencia territorial en los términos que reglamentariamente se establezcan y que hayan de situarse en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, el procedimiento de aprobación del Proyecto de Actuación Territorial se ajustará al siguiente procedimiento:

A) El procedimiento se iniciará a instancia de cualquier Administración o mediante solicitud de particular, ante la consejería competente en materia de ordenación del territorio, que deberá incluir la documentación básica que se determine reglamentariamente y en todo caso:

- La documentación técnica que permita analizar y materializar, en su caso, la ejecución del proyecto.
- La solución, de un modo satisfactorio y en su totalidad con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran precisas para la eficaz conexión de aquéllas con las correspondientes redes generales de servicios y comunicaciones; asimismo, deberá, como mínimo, garantizarse el mantenimiento de la operatividad y calidad de servicio de las infraestructuras públicas preexistentes.
- La asunción del resto de compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento o, en su caso, contraídos voluntariamente por el promotor y, en general, el pago del correspondiente canon.
- La prestación de garantía ante el Tesoro de la Comunidad Autónoma por un importe del diez por ciento del coste total de las obras a realizar para cubrir, en su caso, los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos.
- La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

B) La consejería del Gobierno competente en materia de ordenación del territorio, una vez examinada la documentación presentada, en la que expresamente se solicite tal consideración, determinará en el plazo máximo de dos meses, mediante orden del titular del departamento, si concurre el carácter o no de pequeña dimensión y

escasa trascendencia territorial del proyecto solicitado, disponiendo en caso afirmativo la remisión del expediente al cabildo insular correspondiente, a los efectos de su tramitación y resolución, debiendo notificar tal circunstancia al solicitante.

Si la consejería competente en materia de ordenación del territorio constatare que la actuación solicitada no es de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, lo comunicará en igual plazo al promotor, continuando con la tramitación conforme a las determinaciones del apartado anterior. Si transcurrido el plazo de dos meses desde la solicitud, la consejería no hubiera resuelto sobre aquel particular, se presumirá a efectos de su tramitación la pequeña entidad del proyecto, quedando facultado el solicitante para recabar la devolución de la documentación presentada, que le deberá ser entregada con la acreditación de la falta de resolución en el plazo legalmente establecido, a fin de que pueda presentarla directamente en el cabildo insular respectivo.

C) El cabildo insular, una vez recibido el expediente, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

- a)** Someterá el proyecto a Evaluación Básica de Impacto Ecológico, siempre que por la propia naturaleza de la actividad no esté sometido a otra categoría superior.
- b)** Someterá el proyecto a información pública y audiencia de los propietarios de suelo incluidos en el proyecto y de los colindantes, y requerirá informe de los ayuntamientos afectados y de las consejerías del propio cabildo competentes por razón de la materia, por plazo de 20 días.
- c)** Previa determinación del interés público o social del proyecto, resolverá de forma motivada su aprobación, condicionada o no, o su denegación, en su caso.
- d)** El plazo máximo para dictar la resolución será de cuatro meses desde la recepción del expediente, transcurridos los cuales sin resolución expresa se entenderá aprobado el Proyecto de Actuación Territorial, si el uso en el

emplazamiento propuesto no está prohibido por la legislación ni por el planeamiento vigente aplicable. El promotor deberá hacer constar tales circunstancias en la solicitud de la preceptiva licencia municipal de las obras objeto del proyecto, consignándose la positiva comprobación en la licencia otorgada.

Como participación de la Administración municipal en las plusvalías generadas, los titulares del Proyecto de Actuación Territorial deberán satisfacer en concepto de canon urbanístico el cinco por ciento del valor de las obras e instalaciones autorizadas por el Proyecto de Actuación Territorial, con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, todo ello sin perjuicio del devengo de las correspondientes tasas e impuestos derivados del otorgamiento de la licencia y la materialización de la construcción.

17.7 CANTABRIA: LEY 2/2001 DE 25 DE JUNIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DE SUELO EN CANTABRIA, MODIFICADA EN ALGUNOS ARTÍCULOS POR LEY 2/2209 DE 3 DE JULIO: PROYECTOS SINGULARES DE INTERÉS REGIONAL. PSIR.

Se regula en la Ley 2/2001 de 25 de Junio de Ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo en Cantabria (en adelante LOTRUC) ambas materias referentes a la ordenación territorial y urbanismo, por tanto estamos ante otro texto monista en la regulación. En su Título I Planeamiento Territorial y Urbanístico: Instrumentos de Ordenación, Capítulo I dedicado a planes territoriales y a planes urbanísticos, en su Art 10 se establecen como figuras de ordenación territorial el Plan Regional de Ordenación territorial, las normas urbanísticas regionales y los proyectos singulares de interés regional. Estos últimos pasan a regularse en la Sección Tercera, del Art 26 al 29.

Debemos de establecer que las figuras actualmente reguladas en la legislación cántabra son actuaciones edificatorias análogas a los PSI en Castilla- La Mancha, es por ello, que siendo el Gobierno Cántabro⁴⁷⁷ consciente de esta limitación desde Octubre de 2014 tiene encima de la mesa el borrador del anteproyecto de Ley reguladora de los

477

http://www.territoriodecantabria.es/documentos/contenidos/normativa/Anteproyecto_Ley_PSIREs_oct_2014.pdf y www.federaciondemunicipios.com/node/663.

proyectos de singular interés, para dar cabida no solo a actuaciones edificatorias, sino urbanizadoras de reservas estratégicas de suelo de interés supramunicipal.

En el Borrador de Anteproyecto de Ley reguladora de los proyectos de singular interés, se establece en el Apartado II del Preámbulo que *"se es consciente de que durante estos años de vigencia de la Ley 2/2001 ha variado su configuración. Si originariamente se entendía como una herramienta que posibilitaba la implantación e le territorio de instalaciones industriales grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hubieran de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trascendieran dicho ámbito.... Posteriormente se amplió el elenco de potenciales objetos al de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, al de actuaciones estratégicas diseñadas en el POL de carácter turístico, deportivo, cultural ... Esta ampliación determino una mutación de la figura: de ordenar la implantación en el territorio de una instalación concreta, paso a configurarse como una suerte de instrumento de ordenación del territorio asimilable a un plan parcial urbanístico. Es por ello que la Ley no desconoce esta mutación del objeto de los PSIR, peor lo reconduce a sus justos términos, de tal forma que se distinguen dos tipos de proyectos singulares: aquellos que participan de la naturaleza de un proyecto concreto, que se materializa en una determinada, instalación o edificación que puede llevar aparejada, eventualmente la sobras de urbanización necesarias para su adecuado servicios y por otro se distinguen los proyectos que tienen por objeto la generación de suelo urbanizado apto para recibir ciertos usos, en los que lo primordial son las obras de urbanización y en los que el interés regional se satisface, con carácter general, con la ejecución de la urbanización, quedando diferido a un segundo momento, fuera ya del ámbito del interés regional, la implantación de las futuras instalaciones"*.

Como hemos dicho, actualmente solo se encuentran contempladas actuaciones edificatorias definidas como instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus

singulares características. Es decir se regulan incluso en la literalidad del Art de una manera muy similar a como se regulan los PSI en la legislación castellano manchega.

Cuando el objeto del Proyecto Singular de Interés Regional sea la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, se destinará a tal fin el 100% de la superficie construida de uso residencial. De dicho porcentaje, un mínimo del 40% se destinará a la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general o régimen equivalente y un mínimo del 10% para régimen especial o régimen equivalente destinadas a al acceso a la vivienda a personas con rentas más limitadas.

Algunos de los ejemplos de estos proyectos en la faceta de uso industrial o dotacional, son el Parque Científico y Tecnológico de Peñacastillo (Cantabria), que consistía en la creación de más de 230.000 m² de suelo industrial para la implantación de empresas de distintos sectores de la actividad científica, tecnológica y comercial, aprobado definitivamente el 29 de Enero de 2004, encontrándose ya en funcionamiento con numerosas empresas implantadas, o el Parque Empresarial de Besaya de Reocin de iniciativa privada o el Hospital Tres Mares de Reinoso, promovido por la Consejería de Sanidad

Asimismo todos estos proyectos deberán contemplar las obras precisas para su adecuada conexión con las redes generales de infraestructuras y servicios correspondientes, así como para la conservación, en su caso, de la funcionalidad de las existentes.

En el actual borrador de anteproyecto de Ley de los PSIR en su Art 2, se establece como objeto el anteriormente señalado, constriñéndose a tres posibles objetos: a) Obras, construcciones o instalaciones destinadas a dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, sanitarios, de ocio, bienestar social, deporte o en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga. b) Instalaciones para el desarrollo de actividades productivas y terciarias que tengan por objeto la producción, el almacenamiento, la distribución o la comercialización de bienes y servicios. c) Obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertada so convenidas entre las administraciones públicas. d) Actuaciones de mejora ambiental o relacionadas con el desarrollo rural.

A ello se suman los que tengan por objeto operaciones de transformación para la urbanización de suelo y la generación de parcelas aptas para la edificación o uso urbanístico con las anteriores finalidades y además las de a) Construcción de vivienda sujetas a un régimen de protección pública, en cuyo casos e destinará la totalidad de la superficie de uso edificable de uso residencial. b) Instalaciones y usos turísticos, de ocio, deportivos o similares, a los que podrán asociarse en su caso alojamientos turísticos residenciales. C) Desarrollo de Áreas Integrales Estratégicas.

Los Proyectos Singulares de Interés Regional podrán promover y desarrollarse por la iniciativa pública o privada y pueden desarrollarse en suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria. Si bien como destaca Delgado Viñas⁴⁷⁸ *“la mayoría de los PSIR tienen como objetivo la creación de suelo productivo industrial, y han sido promovidos por la iniciativa pública, en particular por la Sociedad de Suelo Industrial de Cantabria, y han iniciado el proceso de tramitación, no siempre fácil, después de 2004, lo que explica, hasta cierto punto, que sean muy pocos los que han sido aprobados definitivamente”*.

Con carácter previo a la aprobación de un Proyecto Singular deberá producirse la declaración formal del interés regional contemplada en el Art 28 que corresponde al Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, pronunciarse sobre la concurrencia del citado interés regional. Transcurrido el plazo de tres meses desde la presentación de una propuesta pro el promotor sin producirse resolución expresa, aquélla se entenderá desestimada por silencio administrativo. Se refuerza en el borrador de anteproyecto de Ley de los PSIR la intervención municipal en la DIR, tal y como se establece en el Art 17.

La declaración del interés regional será requisito necesario para que pueda seguirse el procedimiento de aprobación del Proyecto, pero no condicionará la resolución que se derive de la tramitación de dicho procedimiento.

Los Proyectos Singulares de Interés Regional conforme al Art 27 contendrán un grado de detalle equivalente al de los Planes Parciales y Proyectos de Urbanización e

⁴⁷⁸ Delgado Viñas, C, “*La Ordenación Territorial en Cantabria: Normas, Planes, Proyectos y Realidades*”, Cuadernos Geográficos, N° 47, 2010, pág. 466.

incorporarán, como mínimo, además de la documentación requerida por la legislación básica estatal, las siguientes determinaciones:

a) Descripción de la localización del proyecto y del ámbito territorial de incidencia del mismo. En este sentido debemos reseñar en lo referente a las actuaciones estratégicas productivas del Plan del Litoral, tal y como señala Merino Ávila⁴⁷⁹ que “ *la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Litoral el 27 de Septiembre de 2004, recogía en sus Anexo III, la reordenación mediante proyectos de singular interés regional, lo que definió como áreas integrales estratégicas...pudiendo ser productivas como el Área de Castro Urdiales, la de Marina Cudeyo o Piélagos Villaescusa, de reordenación como la de la Bahía de Santander, Universidad Pontificia de Comillas o el Área minera de Dicedo o ambientales como Las canteras de Cuchía, Ría de Cubas o Somo Laredo*”.

De hecho tal y como señala Delgado Viñas⁴⁸⁰ “*muchos de los proyectos singulares de interés regional iniciados corresponden al desarrollo de alguna actuación estratégica productiva del Plan de Ordenación del Litoral*”. Pues la mayoría de ellos desarrollan actuaciones industriales o lo que en el POL se consideran actuaciones integrales estratégicas de carácter turístico-deportivo.

b) Administración pública, entidad o persona jurídica o física promotora.

c) Memoria justificativa y descripción detallada de la ordenación y de las características técnicas del Proyecto.

d) Referencia a las previsiones contenidas en el planeamiento territorial y urbanístico aplicable, si las hubiere, y propuestas de las medidas de articulación o adecuación que procedan.

e) Análisis de los impactos que la actuación produce sobre el territorio afectado y medidas correctoras que se proponen.

⁴⁷⁹ Merino Ávila, P, “Proyectos de Singular Interés Regional y Evaluación ambiental: Ejemplos conforme a la legislación Cantabria”, Dykinson, Madrid, 2008, pág. 44.

⁴⁸⁰ Delgado Viñas, C, “*La Ordenación Territorial en Cantabria: Normas, Planes, Proyectos y Realidades*”, Cuadernos Geográficos, N° 47, 2010, pág. 464.

f) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases que se divida su ejecución.

g) Estudio económico y financiero justificativo de la viabilidad del Proyecto, así como, en su caso, identificación de las fuentes de financiación y medios con que cuente el promotor para hacer frente al coste de ejecución del Proyecto.

h) En el caso de actuaciones de iniciativa particular los Proyectos deberán contener, además, los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del Proyecto y la constitución de las garantías precisas para asegurarlo.

A ello el borrador de la anteproyecto de Ley de PSIR en Cantabria agrega en su Art 5.2 la referencia a las previsiones contenidas en el planeamiento territorial y urbanístico aplicable si las hubiera y las medidas de articulación que procedan para incorporarse la documentación técnica y normativa precisa una vez aprobado el PSIR para que el planeamiento urbanístico refleje adecuadamente las nuevas previsiones. Asimismo incluye la necesidad de determinar la forma de gestión a adoptar, ya sea la compensación la cooperación y la expropiación y el ISE.

Es la única Ley, aunque en borrador que regula de forma más extensa la forma de gestión a emplear en los PSIR para su ejecución. Una vez aprobada debería hacerse un seguimiento teórico-práctico de la misma porque sería interesante la incorporación en el resto de CCAA.

El procedimiento se regula en el Art 29 y consta de las siguientes fases:

- a) La aprobación inicial se otorgará por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, una vez producida la declaración de interés regional.
- b) Aprobado inicialmente el Proyecto, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio lo someterá a información pública durante veinte días y, simultáneamente y por el mismo plazo, a audiencia de los municipios afectados. Transcurrido dicho plazo y a la vista del resultado del trámite de audiencia, la Comisión, previa solicitud de cuantos informes tenga por conveniente, aprobará provisionalmente el Proyecto y lo trasladará al Consejero competente en materia de ordenación

territorial. Antes de su aprobación provisional el Proyecto deberá haber obtenido el instrumento de evaluación ambiental previsto en la legislación sectorial.

- c) Corresponde al Gobierno de Cantabria, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial, la aprobación definitiva del Proyecto. El acuerdo de aprobación definitiva se publicará en el Boletín Oficial de Cantabria. Transcurrido el plazo de seis meses desde la presentación del Proyecto sin que haya recaído acuerdo expreso, se entenderá desestimado por silencio administrativo.

Asimismo se incluye la determinación que más importancia tiene y que caracteriza a los Proyectos Singulares de Interés Regional que es la vinculación y prevalencia sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecten, que deberán recogerlos en su primera modificación o revisión.

El acuerdo de aprobación del Proyecto implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, teniendo el promotor la condición de beneficiario.

El borrador de anteproyecto de Ley de los PSIR en Cantabria en su Art 28 regula de forma expresa la cesión a la administración autonómica para su incorporación al patrimonio de la CCAA de la cesión del aprovechamiento lucrativo. Hecho que en Castilla-La Mancha se estaba aplicando al amparo de la redacción de “administración actuante”

El promotor quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto, así como a los que, en su caso, sean contraídos voluntariamente por el promotor

Los actos de edificación necesarios para la ejecución de los Proyectos Singulares de Interés Regional que corresponda realizar al promotor se realizarán sobre la base y con arreglo al proyecto o los proyectos técnicos que concreten las obras o instalaciones que en cada caso sean precisas. Dichos proyectos técnicos, cuando tengan por objeto la ejecución de Proyectos Singulares de Interés Regional promovidos por la propia Comunidad Autónoma o por empresas públicas autonómicas o, en todo caso, cuando se ubiquen en más de un término municipal, serán remitidos a los ayuntamientos afectados, para su conocimiento e informe previo, que deberá evacuarse en el plazo de un mes, y se aprobarán

por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En tales casos, no estarán sujetos a la obtención de previa licencia municipal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Es decir, se regula de manera idéntica a lo establecido en los PSI de promoción pública o privada con afección a más de un término municipal en el TRLOTAU.

En el borrador de anteproyecto de PSIR en su Art 32 se establece que estarán sujetos a licencia municipal los actos de edificación y uso del suelo que se pretendan llevar a cabo en el ámbito de un PSIR, salvo los que afecten a más de un municipio que corresponderá otorgar la licencia a la Comisión regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo previo informe de los municipios afectados.

En todo lo no previsto se estará a lo dispuesto en esta Ley, según proceda, para la Aprobación del planeamiento urbanístico.

Delgado Viñas⁴⁸¹ critica que la mayor parte de los proyectos iniciados a través de los PSIR “*están localizados en la zona litoral entendida en sentido amplio, un hecho que no parece propiciar la modificación, sino, por el contrario, el reforzamiento del patrón regional de distribución muy desequilibrada de la actividad económica y de la población, concentradas en la franja septentrional y litoral. Cabría por tanto dudar de la eficacia de los PSIR como instrumentos de ordenación territorial para optimizar la distribución de usos y actividades y corregir desequilibrios*”.

17.8 CASTILLA LEON: LEY 10/1998 DE 5 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA LEON, MODIFICADA POR LA LEY 1/2013 DE 28 DE FEBRERO: PLANES Y PROYECTOS REGIONALES. PLR Y PRR

Se regulan en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, en adelante LOTCL, modificada por la Ley 1/2013 de 28 de Febrero. La Comunidad Autónoma opta por una legislación ad hoc en materia urbanística y de ordenación territorial, de manera que se engloban en dos textos legales distintos.

⁴⁸¹ Delgado Viñas, C, “*La Ordenación Territorial en Cantabria: Normas, Planes, Proyectos y Realidades*”, Cuadernos Geográficos, N° 47, 2010, pág. 466.

Tal y como se establece en su exposición de motivos en el Exponendo VI *“Existe una innovación parcial en nuestra Comunidad, los Planes y Proyectos Regionales, en adelante PLR y PRR, son figuras ya experimentadas, con diversa denominación, en varias legislaciones autonómicas, y que se adaptan a las necesidades de Castilla y León, para servir como instrumentos de intervención directa en la ordenación de su territorio. Entre los Planes Regionales se distinguen en primer lugar los destinados a la planificación de actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la región, ya existentes en cierto número con variada nomenclatura, pero sin cobertura legal que garantice una efectividad mayor que la mera programación administrativa, salvo algún caso concreto con legislación «ad hoc». Otros Planes Regionales son los de ámbito territorial, que circunscriben su actuación a la ordenación de un ámbito concreto, para la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, dotacionales, etc., que se consideren de interés o alcance regional. Por último, los Proyectos Regionales tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución de las infraestructuras, servicios, dotaciones, instalaciones o equipamientos de utilidad pública o interés social, que sean considerados de interés o alcance regional. Para todos ellos la Ley plantea una regulación mínima de contenidos y procedimiento, centrada en su aprobación como tales Planes y Proyectos Regionales, potestad de la Junta de Castilla y León que se justificará por la incidencia supramunicipal del Plan o Proyecto, con efectos como la innecesariedad de ordenación urbanística previa, la vinculación sobre otros planes y programas y la simplificación de trámites”*.

Dichos planes y proyectos quedan regulados en el título II de la Ley cuando establece los instrumentos de ordenación del territorio, disponiendo en su Art 5 que son las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, los Planes y Proyectos Regionales y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Los planes y proyectos regionales se regulan en el capítulo IV del Art 20 al Art 25 definiéndose en su Art 20 como los instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio de la Comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los siguientes:

- a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.
- b) Planes regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras, que se consideren de interés para la Comunidad.
- c) Proyectos regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.

Es decir son instrumentos similares a los PLSI y PSI en Castilla- La Mancha, los dos primeros contenidos en la letra a) y b) la similitud es extrema a los PLSI y la letra c) a los PSI.

Corresponde a la Junta de Castilla y León la aprobación de los planes y proyectos regionales. Esta aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda claramente el ámbito local.

Los planes regionales sólo pueden ser promovidos por la iniciativa pública, entendiendo como tal a las Administraciones públicas, las entidades de Derecho Público de ellas dependientes, las sociedades con capital que les pertenezca íntegra o mayoritariamente y los Consorcios con participación de alguna de las anteriores. Los proyectos regionales podrán ser promovidos indistintamente por la iniciativa pública o por la iniciativa privada. Al igual que sucede en el TRLOTAU.

Conforme al Art 21, las determinaciones de los planes y proyectos regionales serán vinculantes en su ámbito de aplicación para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas y de los particulares.

Asimismo otros efectos regulados en el Art 22 son:

- La Orden por la que se disponga la información pública de los planes y proyectos regionales podrá suspender el otorgamiento de licencias para determinadas actividades y obras que se estime puedan resultar afectadas por las nuevas determinaciones, durante un

plazo no superior a dos años. En tal caso la Orden determinará específicamente las actividades y obras afectadas, así como el ámbito de aplicación de la suspensión.

- La aprobación de los planes y proyectos regionales comportará la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos que resulten necesarios para la ejecución del plan o proyecto, incluidos los enlaces y conexiones con las redes de infraestructura previstas en los planes de ordenación urbanística o en la planificación sectorial, en su caso, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o modificación de servidumbres. Siendo los promotores beneficiarios de la expropiación forzosa.

- La aprobación de los planes regionales de ámbito territorial y de los proyectos regionales determinará la sujeción de sus promotores y de los propietarios de los terrenos al régimen de derechos y deberes urbanísticos regulado en la legislación urbanística, siempre que definan sus determinaciones con la precisión equivalente, al menos, al planeamiento urbanístico preciso en cada caso.

- Las licencias y otras autorizaciones que fueran exigibles a las obras y actividades derivadas de la ejecución de los Planes y Proyectos Regionales, se tramitarán por los procedimientos de urgencia que prevea la legislación aplicable, o, en su defecto, con aplicación de criterios de prioridad y urgencia, salvo la ejecución de las obras públicas e instalaciones complementarias definidas en los planes y proyectos regionales que no estará sometida a los actos de control preventivo municipal⁴⁸².

⁴⁸² En este sentido cabe señalar la STC 129/2013 de 4 de Junio, F.J VIII en el que se estipula que “la autonomía local no impide necesariamente la sustitución de la licencia por el informe municipal...La exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para este tipo de proyectos no vulneran la autonomía local. En primer lugar porque a pesar de no ser obras públicas pues pueden ser promovidas por los particulares, la administración debe prestar la actividad de gestión de los residuos y en segundo lugar porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia del informe dentro del procedimiento administrativo de aprobación y en tercer lugar porque revisten un carácter excepcional, que exige la concurrencia de un interés singular” y el Auto del Tribunal Constitucional 9/2013, de 15 de Enero en su F.J.5 en el que se estipula que “la eliminación por una ley autonómica de la licencia urbanística para las instalaciones de generación, transporte y distribución de electricidad, en supuestos de urgencia o excepcional interés público, no lesionaba la autonomía local, pues las actividades de los particulares destinadas al suministro de energía eléctrica tiene el carácter de servicio esencial y las necesidades ordinarias de mejora de las prestaciones del sector eléctrico se satisfacen a través de la técnica de la planificación eléctrica...”.

En este sentido conviene citar lo establecido por el Tribunal Constitucional en Sentencia⁴⁸³ contra el Proyecto de Interés Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, al estipular con respecto a la no necesidad de obtención de licencia que: *“En concreto, en el fundamento jurídico VIII de la STC 129/2013, de 4 de junio, recordamos la doctrina constitucional que había precisado el alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada en relación a las competencias urbanísticas municipales, doctrina según la cual “aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local que extendimos a las competencias ambientales municipales”.*

De hecho conviene reseñar en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León en recurso sobre concesión de licencia de obras al edificio institucional Ciudad del Medio Ambiente de Soria Cúpula de la Energía⁴⁸⁴, en la que se establece *“ la D.F. del RUCYL dice por su parte cuando las directrices de ordenación de ámbito subregional, los planes regionales de ámbito territorial y los proyectos regionales incluyan entre sus determinaciones las que procedan entre las previstas en los Títulos I, II, III, IV, y de este Reglamento, tendrán respectivamente la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso de suelo o intervención en el mercado de suelo, a los efectos de los dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla León y en este Reglamento. En tales supuestos corresponderá a las Administración de la Comunidad Autónoma las competencias propias*

⁴⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2014 de 11 de Marzo, F.J. VII.

⁴⁸⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de Mayo de 2013 en recurso 45/2013, F.D.I y IV.

de los municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Comunidad Autónoma. Por tanto estamos ante una cuestión que excede de la competencia municipal sino que corresponde a la Junta de Castilla y León, por lo que no puede acordarse la nulidad de un acuerdo municipal por cuestiones que no son competencia del Ayuntamiento sino de la CCAA... La licencia de obras debería haberse otorgado por la Junta de Castilla y León pero siempre y cuando el proyecto regional contuviera las determinaciones precisas en materia de gestión y de intervención en el uso del suelo, lo que tampoco es el caso, por mucho que el Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente contenga un Título dedicado a la Gestión, con solo un Art, el 61, que se remite al sistema de actuación correspondiente, por lo que es patente que no contiene determinaciones completas, como lo demuestra el hecho de que se haya dictado un Proyecto de Actuación aparte y el hecho de que se haya solicitado licencia de obras ...”.

Los planes y proyectos regionales contendrán conforme al Art 23, los documentos que reflejen adecuadamente las siguientes determinaciones:

- a) Organismo, Entidad o persona promotor del plan o proyecto.
- b) Descripción de los objetivos y características funcionales, espaciales, temporales y económicas del plan o proyecto, con justificación de su utilidad pública o interés social y de su incidencia supramunicipal.

En este punto como posteriormente veremos se opone a la justificación de tramitación de proyectos de Ley para la aprobación de planes y proyectos regionales de singular interés, pues la singularidad de ese interés ya se ve contemplada en este Art, sin necesidad de efectuar leyes autoaplicativas o singulares para los mismos.

Asimismo conviene reseñar la sentencia del Tribunal Supremo en el Recurso por el proyecto regional de construcción de un parque de Ocio en Arlazón Burgos, en el que tanto el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León como el Tribunal Supremo⁴⁸⁵ establecen en relación a la utilidad pública y el interés social del proyecto distintos indicios para su

⁴⁸⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 5330/2014 en recurso 3470/2012, de 10 de Diciembre de 2014, F.D.II y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 13 de Julio de 2012 en recurso 737/2008 F.D. VIII.

verificación: *“Baste con indicar ahora que el razonamiento de la sentencia se expresa en tres direcciones diferentes: a) de un lado, se citan como ejemplo diversos proyectos regionales emprendidos por la Junta de Castilla y León para la construcción de instalaciones o establecimiento de servicios donde la presencia del interés público, dadas sus características, se hace evidente, a diferencia de lo que sucede con el proyecto sometido a debate; b) en segundo lugar, de forma inversa que en el anterior, se alude a la opción procedimental que han recibido proyectos semejantes al analizado, incluso de mucha mayor magnitud y entidad, esencialmente en cuanto a la construcción de campos de golf e incluso la edificación de viviendas y hoteles inmediatos, para todos los cuales se acudió a la revisión o modificación de los respectivos PGOU o Normas Subsidiarias de planeamiento municipal; c) finalmente, la Sala acomete el estudio de los informes técnicos y jurídicos que valoran negativamente el proyecto, precisamente por la ausencia de un interés general o supramunicipal que justifique la selección del instrumento de intervención directa al que se ha acudido”* Para concluir finalmente que *“no está justificado el interés de la Comunidad ni la incidencia supramunicipal en el presente proyecto. En conclusión, técnicamente no se estima que el proyecto reúna las condiciones necesarias para su consideración y tramitación como proyecto regional”*.

c) Adecuación del plan o proyecto a los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, así como a otros planes, programas de actuación y proyectos que les afecten, y, en su caso, determinaciones u otros aspectos de éstos últimos que se modifiquen directamente para permitir la ejecución del plan o proyecto.

d) Documentación necesaria para la realización del trámite ambiental aplicable en función de la naturaleza y características del plan o proyecto.

Los planes regionales de ámbito sectorial contendrán, además de los anteriores, los documentos que reflejen adecuadamente las determinaciones exigibles en virtud de la legislación sectorial correspondiente o de la Orden de Iniciación de su procedimiento de aprobación.

Los planes regionales de ámbito territorial y los proyectos regionales contendrán, además de todos los anteriores, los documentos que reflejen adecuadamente las siguientes determinaciones:

- a) Descripción del emplazamiento propuesto, evaluando la incidencia económica y ambiental del plan o proyecto sobre el entorno afectado, y las posibilidades y medios de corrección de los efectos negativos predecibles, en los términos exigidos por la legislación ambiental aplicable.
- b) Ordenación del ámbito del plan o proyecto, incluyendo cuando proceda la clasificación del suelo y demás determinaciones reguladas en la legislación urbanística.

En este punto conviene reseñar lo establecido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en relación con el Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente⁴⁸⁶ que estipula *“Este PRCMA determina exclusivamente el uso característico del ámbito urbanístico que delimita en cada clase de suelo. Pero deberá ser el Plan Especial del Equipamiento deportivo el que precise, en concordancia con este PRCMA, el uso pormenorizado de las parcelas, espacio o edificaciones no incluidas éste. Por lo tanto los usos del edificio, genéricamente contemplados, estaban previstos en el propio PRCMA. Con este marco abstracto la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad ambiental emitió informes en el que indicaban que estamos ante un edificio multiusos donde probablemente haya espacios expositivos, espacios para el desarrollo de actividades formativas, espacios para oficinas, una actividad hostelera y quizás también tiendas como apoyo al espacio expositivo y complemento de todo el conjunto por lo que en definitiva el uso esta genéricamente determinado y será la iniciativa privada la que concretará en su momento el uso concreto...”*

Incluyéndose en los proyectos regionales de iniciativa, además, los compromisos del promotor en orden al cumplimiento de las obligaciones que se deriven del proyecto, en particular las garantías, referidas a la evaluación económica del propio proyecto.

La tramitación del procedimiento se regula en el Art 24, estableciendo que:

- a) Corresponde a la Consejería competente por razón de la materia iniciar el procedimiento establecido de aprobación de los planes y proyectos regionales, de oficio o a instancia de quien presente una propuesta. La Consejería podrá denegar la

⁴⁸⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de Mayo de 2013 en recurso 45/2013, F.D.I.

solicitud, o bien disponer la apertura de un período de información pública y audiencia de las Administraciones públicas, no inferior a un mes, que se anunciará en el Boletín Oficial de Castilla y León y en uno de los periódicos de mayor difusión del ámbito. Durante este período la documentación podrá consultarse en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León correspondientes al ámbito del plan o proyecto. Transcurridos seis meses desde la presentación de un plan o proyecto para su aprobación como plan o proyecto regional, sin que se haya dispuesto la apertura del período de información pública, se entenderá denegada la solicitud.

- b) Finalizado el período de información pública, se someterá el plan o proyecto a los siguientes trámites, cuyo resultado se entenderá favorable si no se produce una resolución expresa en el plazo de tres meses:
 - a. Informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en cuanto a la adecuación del plan o proyecto al modelo territorial de la Comunidad, definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.
 - b. Informe de los Municipios afectados por el plan o proyecto, salvo en el caso de los planes regionales de ámbito sectorial, en los que el informe corresponderá a la Federación Regional de Municipios y Provincias.
 - c. Trámite ambiental aplicable en función de su naturaleza y características.

A la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentados durante el período de información pública, así como del resultado de los trámites citados en el número anterior, la Consejería competente realizará las modificaciones que procedan y elevará el plan o proyecto a la Junta de Castilla y León.

- c) La Junta de Castilla y León aprobará el plan o proyecto regional, si procede, mediante Decreto que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León y se notificará a las Administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del plan o proyecto.

Y en el 24.6 in fine regula el Art más polémico en lo últimos 10 años de la LTCL que dispone que cuando se trate de un Plan o Proyecto Regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, podrá aprobarse por Ley de las Cortes de Castilla y León.

Conviene hacer un inciso en este punto, pues Castilla y León a pesar de tener regulados los planes y proyectos regionales ha intentado mediante Leyes aprobar proyectos y planes de regionales enmascarándolos en la concepción de singular interés para la CCAA saltándose la tramitación ordinaria que la LOTCL prevé para ellos, cuando el interés social y el marcado ámbito supramunicipal viene regulado en el Art 22.3 de la citada Ley y que establece las determinaciones que debe contener todo proyecto o plan regional.

En este sentido los varapalos del Tribunal Constitucional han sido frecuentes pues con leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación, porque en sí misma la contienen y singulares se regulaban supuestos que tenía perfectamente cabida dentro de la LOTCL, dejando además sin derecho a la tutela judicial efectiva, por la singularidad de la norma dictada a los perjudicados por la misma, vulnerándose un derecho fundamental⁴⁸⁷.

En este sentido Bouazza⁴⁸⁸ estipula que “*En efecto, los proyectos singulares, se han generalizado de una manera generosa en el ámbito autonómico, recibiendo una respuesta judicial contundente por parte del Tribunal Supremo en varias sentencias, en cuanto inciden a la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección. Un última vuelta de tuerca en la infracción del ordenamiento urbanístico y territorial en este ámbito, precisamente para evitar controles de la jurisdicción ordinaria a instancias de titulares de derechos subjetivos, o de cualquier ciudadano en defensa de la legalidad urbanística, consiste en el abuso que se ha dado en la última década en la aprobación por Ley de este tipo de proyectos*”.

⁴⁸⁷ Véase en este sentido como situación extraordinaria de leyes autoaplicativas, Moreno Grau, J, “*Ordenación del Territorio y Autonomía municipal*”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014, pág. 4.

⁴⁸⁸ Bouazza Ariño, O, “*El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 2013/2013, de 5 de Diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)*”, R.V.A.P, N° especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pág. 704.

Crítica similar a la anterior se recoge por Agudo González⁴⁸⁹ que una vez analizado la excepcionalidad de las leyes de caso único termina estableciendo que *“Si la importancia del proyecto justifica una aprobación excepcional, no se comprende que a continuación se someta a un régimen jurídico similar al de otros proyectos parecidos aprobados por Decreto, esto podría llegar a dar lugar a la arbitrariedad de la fuente de derecho utilizada”*.

En esta línea el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de Junio de 2013⁴⁹⁰ en la que se impugna la Ley 9/2002 sobre proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés establece que *“las leyes singulares no son por este mero hecho inconstitucionales. Las Leyes singulares dictadas en atención a un supuesto de hecho en concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable a otro... De la misma forma hemos afirmado que no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa”*.

Continuando con lo establecido por el Alto Tribunal para las leyes singulares es el respeto de los siguientes límites:

- El principio de igualdad requiere que responda a una situación excepcional igualmente singular.
- Debe de estar circunscrita a aquellos casos singulares que por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la administración.
- No es posible condicionar o impedir el ejercicio de derechos fundamentales.

El Tribunal constitucional termina estipulando en su F.J VI de la citada sentencia que *“los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas... Debemos por ello concluir que el Art 24.1 de la CE exige que su*

⁴⁸⁹ Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Pública, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 38

⁴⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de Junio en recurso 5753/2002 sobre la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002 de 10 de Julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, F.J 4.

titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito este que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del juez, pero no un derecho del justiciable”. Viéndose por ende privados de acceso a los tribunales ordinarios para cuestiones tales como la necesidad de ley singular en lugar de tramitación a través de los procedimientos de la LOTCL, si se cumple o no la ordenación territorial y el procedimiento administrativo establecido etc.

En este sentido Bouazza⁴⁹¹ establece que “ *un proyecto regional se apruebe por Ley significará que únicamente podrán impugnarlo ante el Tribunal Constitucional aquellos órganos constituicionales que estén legitimados al efecto, a través del recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad o el recurso de amparo en interés de la autonomía local, vedando esta posibilidad a los simples particulares u organizaciones no gubernamentales, con lo que tal y como hemos señalado se vulnera el Convenio de Aarhus, el derecho comunitario y la legislación básica estatal en materia de acceso a la justicia en temas ambientales, así como principios y derechos fundamentales en nuestra Constitución*”.

Asimismo conviene citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2013, de 5 de diciembre de 2013, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” en su F.J. 7 establece en la misma línea que hemos comentado la sentencia anterior, pero incluyendo la no suficiente y motivada necesidad de la Ley teniendo cabida en la LOTCL, que “*El legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, aún a sabiendas de que, tal y como se puso de manifiesto en el debate legislativo, la utilización de la ley eliminaba el control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, la regulación material de la Ley impugnada no presenta peculiaridad alguna, sin perjuicio de las necesarias diferencias entre planeamientos derivadas de las diferentes necesidades que con ellos se pretenden satisfacer, con respecto a cualquier otra ordenación urbanística regional aprobada por el*

⁴⁹¹ Bouazza Ariño, O, “*El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 2013/2013, de 5 de Diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)*”, R.V.A.P, N° especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pág. 707.

Consejo de Gobierno... En otras palabras, no consta en modo alguno en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria alguna, por lo que la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno. A mayor abundamiento, la propia disposición final primera de las normas del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”, dispone qué determinaciones urbanísticas que éstas contienen pueden ser modificadas por decreto de la Junta de Castilla y León. Una deslegalización a futuro que resuelve definitivamente la innecesariedad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos, pues nada añade la aprobación por ley a lo que puede ser modificado, desde el momento mismo de su entrada en vigor, por vía reglamentaria... A cambio, la utilización de la ley ha sacrificado el control de la legalidad ordinaria a la que el proyecto afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso directo o indirecto contra reglamento, a instancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente.”

Por ultimo reseñar la Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2014, de 7 de octubre, sobre la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski” en su F.J V que en este caso no se anula por vedar la tutela judicial efectiva sino por legislar contra una disposición legal básica como es la ley de montes, en ella se estipula que “*es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional “Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski” sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado*”.

Menéndez Rexach⁴⁹² en relación a las leyes singulares establece que “*Solo excepcionalmente y por razones muy justificadas es admisible la aprobación de leyes*

⁴⁹²Menéndez Rexach, A, “Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015, pág. 8.

singulares. La utilización de esta figura para instrumentar proyectos concretos de actuaciones sobre el territorio, como, con empeño digno de mejor causa, vienen haciendo algunas CCAA es, sencillamente, una perversión que degrada la función legislativa, la más importante en un Estado de Derecho”.

Como conclusión cabe decir, que no se puede bajo el amparo de la utilidad pública y el interés social supramunicipal genera un abuso de derecho con leyes singulares y de caso único que dificultan la defensa de los administrados ante instancias judiciales, pues se pervierte el instrumento supramunicipal utilizado bajo la sombra de la garantía de la Ordenación Territorial.

17.9 COMUNIDAD VALENCIANA: LEY 5/2014 DE 25 DE JULIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: PLANES DE ACCIÓN TERRITORIAL Y ACTUACIONES TERRITORIALES ESTRATEGICAS. PLAT Y ATE.

La reciente Ley de Ordenación del Territorio, urbanismo y paisaje, en adelante LOTUPV, es el máximo exponente regulativo en la CCAA integrando en un solo texto legal no solo ordenación del territorio y urbanismo sino el paisaje como elemento con un trato diferenciado dentro de los mismos en lugar de la inclusión dentro de la ordenación territorial, y es que en esta CCAA si cabe, era más que necesario tras las atrocidades urbanísticas cometidas en estos últimos años regularse de forma independiente.

La LOTUPV en el Título I al establecer los instrumentos de ordenación en su Art. 14 define los de ámbito urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, a los planes de acción territorial y a los planes generales estructurales mancomunados.

Posteriormente define como instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito municipal al plan general estructural y en desarrollo del plan general estructural, la ordenación pormenorizada a través de los siguientes instrumentos el plan de ordenación pormenorizada, los planes de reforma interior, los planes parciales y los estudios de detalle.

Asimismo añade que también son instrumentos de ordenación los planes especiales, los catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las actuaciones territoriales estratégicas.

Por tanto estamos ante una Ley, quizás la más reciente, en el que no existe como en el resto de comunidades una distinción formal de la materia sobre la base de que la ordenación territorial es planificación espacial supramunicipal y el urbanismo lo es a escala municipal, ya que vertebraba denominándolos instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial tanto a la Estrategia Territorial como al Plan General, que si atendemos al criterio formal de ordenación espacial el primero tiene un carácter claro de directriz supramunicipal de la CCAA y los últimos un claro marcado carácter de ordenación ejecutiva del municipio afecto. Si bien es cierto que desde un punto de vista material ambos dos interrelacionan y configuran todo el territorio de la CCAA, influyendo directamente el uno sobre el otro.

Dentro de la LOTUPV se analizaran como figuras que inciden en la ordenación supramunicipal y tienen marcado carácter de gestión en los Planes de Acción Territorial (en adelante PLAT) y en las actuaciones territoriales estratégicas (en adelante ATE).

Los Planes de Acción territorial se regulan en el capítulo II dedicado al planeamiento de ámbito supramunicipal en la Sección II. Definiéndose en el Art 16 como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales y pueden ser de carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública.

A priori podrían tener similitudes con los planes de ordenación del territorio sectoriales de otras CCAA pero la realidad es que es un elemento que baja un pequeño escalón algo más ejecutivo que los POT y sin llegar a tener la ejecutividad, practicidad e inmediatez de un PLSI, apreciándose más similitudes cuando los PLSI desarrollan total o parcialmente las determinaciones de la ordenación detallada a través de planes parciales o proyectos especiales de reforma interior, y sin por supuesto contener determinaciones que vinculen al planeamiento municipal.

En este sentido Burriel de Orueta⁴⁹³ establece aludiendo a la escasa potencialidad de uso de este elemento que *“el análisis de estos PLAT muestra su escasa operatividad, porque en su normativa predominan las meras recomendaciones y las directrices indicativas, y cuando son vinculantes se trata de criterios muy generales o ambiguos. Esto es especialmente claro en los aspectos relativos al desarrollo urbano, con una amplia discrecionalidad municipal para su interpretación y de cuya aplicación se excluye casi siempre a los planes vigentes e incluso a los provisionales en tramitación”*.

Las principales funciones que se persiguen con los PLAT son: a) Concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad territorial. b) Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas. c) Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad. d) Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma. e) Proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional.

Para ello estos planes podrán:

- Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat.
- Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.
- Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

⁴⁹³ Burriel de Orueta, E.L., “La Planificación Territorial en la Comunidad Valenciana 1986-2009”, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol XIII, N° 306, Diciembre 2009, pág. 27.

Los planes de acción territorial deben incluir los siguientes contenidos:

- a) Definición de objetivos, con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de sus estrategias, e indicadores para evaluar su grado de cumplimiento.
- b) Análisis territorial de la información relevante relativa a: infraestructura verde, asentamientos poblacionales y evolución demográfica, sistema productivo, renta y bienestar, infraestructuras, equipamientos, vivienda y planeamiento vigente, cohesión social y gobierno del territorio, así como otros datos que proporcione la sistematización de la información obtenida por la administración del territorio.
- c) Diagnóstico del territorio y definición de escenarios de futuro, detallando la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan.
- d) Estrategias del plan para la consecución de los objetivos propuestos, incluyendo la definición de proyectos y acciones dinamizadoras y valorando los efectos que la consecución de los objetivos propuestos tendrá sobre los elementos enunciados en el apartado anterior.
- e) Acciones a promover para la consecución de sus objetivos.
- f) Directrices, criterios y normas que regulen las decisiones públicas sobre la infraestructura verde del territorio, la formulación del planeamiento municipal, las transformaciones futuras del territorio, las declaraciones de interés comunitario, las actuaciones territoriales estratégicas, los proyectos de infraestructura pública más relevantes y, en general, el ejercicio de las competencias públicas con proyección territorial.

De hecho cabe detenernos y analizar que a pesar de que disponen de fuerza normativa para poder desarrollar, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos y articular la ordenación urbanística de entornos de amplia influencia supramunicipal e incluso modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, los contenidos mínimos para su tramitación son más bien macro de fijación de criterios, directrices y acciones que microejecutivos para la implementación directa, como son los que alude el Art 34 en las determinaciones de la

ordenación estructural de un plan general, o del Art 43 de las determinaciones que deben contener los planes especiales, por los que posteriormente posiblemente se desarrolle. De ahí que se considere un instrumento entre un POT y un PLSI.

Otro de los datos que avala la tesis del apartamiento del criterio formal de ordenación del territorio y urbanística y de apreciación de un criterio material o teleológico de los fines a los que afecta en último lugar es que en el texto normativo no existe una regulación integra en una sección cuando se están analizando estos instrumentos sino que el texto legal los contempla dentro de un capítulo V que denomina competencias para la aprobación de los planes, y estipula en su Art 44 que El Consell es el órgano competente para aprobar, mediante decreto, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los planes de acción territorial promovidos por la Generalitat, salvo distinta previsión de su legislación específica.

Y en el título se desarrolla el Procedimiento de elaboración y aprobación de planes y programas estableciendo en su Art 45. Los tipos de procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes y programas dependiendo de su sujeción a evaluación ambiental estratégica y territorial (Véase Capítulo II y III del Título III de la LOTUPV).

Las Actuaciones territoriales estratégicas se regulan en la Sección III y conforme reza el Art 17 se definen como actuaciones que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado. Se trata de una figura híbrida entre los PSI Y PLSI, que permite actuaciones llegado el caso edificatorias y generación de reservas de suelo con los siguientes objetivos que pasan a analizarse.

De hecho conviene reseñar lo establecido en prensa⁴⁹⁴ en el momento de publicación de la Ley de creación de esta figura, ansiosamente esperada para dar agilidad a

⁴⁹⁴ En este sentido véase <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2011/11/18/consell-exime-aplicar-luv-actuaciones-territoriales-estrategicas/857615.html> de 18 de Noviembre de 2011 en el que se establece que "Las actuaciones territoriales estratégicas, los proyectos singulares previstos en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), podrán tener una tramitación exprés de apenas 10 meses porque "no se les aplicará la LUV en estándares de zonas verdes, equipamientos, ordenación estructural o cesiones". Incluso se las podrá eximir de licencias municipales, aunque todas estas facilidades no supondrán que se conviertan en "pelotazos" según insisten desde la Conselleria de Territorio y Medio Ambiente. Es un

determinadas actuaciones de relevante interés socioeconómico, en un momento de fuerte depresión económica pero sin haberse quitado el miedo a los PAI de desarrollo de viviendas de segunda residencia y campos de golf, pero aplaudiéndose que existan ciertos instrumentos que flexibilizasen las posibilidades de promoción económica en la Comunidad.

Se contemplaban ya en el Decreto Ley 2/2011, de 4 de Noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, y la ley lo que ha hecho es incorporar el articulado del citado decreto con dos salvedades como es la eliminación de equipamientos culturales, turísticos, sanitarios y asistenciales de su objeto e impulsar en lugar de dejarlo como residual la reparcelación como sistema de gestión.

Pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.

procedimiento exclusivo y basado en la evaluación ambiental estratégica (un procedimiento europeo), que dará al proyecto todas las garantías de respeto al medio ambiente y de la puesta en marcha de un proceso exhaustivo de participación pública. Las actuaciones territoriales estratégicas van a ser muy pocas. Hay que ser serios porque ya hay muchos PAI y muchos campos de golf aprobados. Además, en este tipo de proyectos la creación de empleo debe ser el fin, no el medio. Por ello, cuando se habla de actuaciones estratégicas se piensa en proyectos con proyección internacional y que afecten a varios términos municipales y que pueden incluir centros hospitalarios, universitarios, balnearios, parques logísticos o nodos singulares de actividad comercial, proyectos de desarrollo en el mundo rural, operaciones de recualificación urbana o actuaciones en los entornos de puertos, aeropuertos y nodos intermodales. Territorio pretende, además, que "todo el proceso sea muy transparente". El promotor de los proyectos (que puede ser público, privado o mixto) deberá buscar el apoyo de la conselleria más próxima a su idea (Industria, Cultura, Sanidad...) para proponer la iniciativa a Territorio que, desde el primer momento, planteará las restricciones medioambientales de ubicación, respeto al entorno o accesibilidad. Si el proyecto es atractivo se inicia la tramitación reflejada en el gráfico superior, tutelada en todo momento por la Conselleria de Territorio, donde se creará una comisión multidisciplinar de técnicos. "Habrá un único interlocutor, que será la Conselleria de Territorio. Habrá plazos claros, unas reglas del juego claras, seguridad jurídica y la marca de calidad del Pleno del Consell que aprobará finalmente la actuación estratégica", defendió la secretaria autonómica, y arquitecta paisajista, Arancha Muñoz. El promotor estará obligado a la ejecución "inmediata del proyecto". "Se trata de que ninguna inversión se escape por exceso de burocracia La iniciativa fue aplaudida por los urbanistas, empresarios y promotores presentes en el acto celebrado ayer en la Cámara. Unicamente reclamaron afinar cuestiones como "los plazos, silencios administrativos, incumplimientos y reversión de proyectos, las licencias de apertura e inspecciones o las garantías" que se exijan a los promotores de las actuaciones territoriales estratégicas".

Los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías:

1.º Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo.

2.º Implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad.

Es de reseñar en este punto que se ha eliminado respecto del Decreto Ley 2/2011 de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas la inclusión en este punto al derogarse éste por la Ley que estamos comentando las relacionadas con equipamientos culturales, turísticos, sanitarios o asistenciales que fuesen referencia destacada de una oferta a escala suprarregional.

3.º Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.

En la declaración de actuación territorial estratégica concurrirán estos requisitos:

- a) Congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: contribuir a la consecución de sus objetivos y directrices.
- b) Interés general: producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo, circunstancia que deberá acreditarse mediante la aportación de un estudio de viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación.
- c) Integración territorial: ser compatible con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible, ponderando positivamente las de transporte público y los sistemas no motorizados.

- d) Localización selectiva: ubicarse aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.
- e) Efectividad: ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.
- f) Relevancia: acoger usos y actividades que contribuyan a la excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional.

En el Capítulo IV se regula la tramitación de las actuaciones territoriales estratégicas⁴⁹⁵ disponiéndose en su Art. 59 que la actuación territorial estratégica:

- a) Se inicia con un acuerdo del Consell, seguida de la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que finalmente es objeto de ejecución y gestión.

El acuerdo del Consell será el documento prescriptivo para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente estudio ambiental y territorial estratégico. A este efecto, el Consell determinará los requisitos urbanísticos, ambientales y territoriales que se aplicarán para cada actuación.

- b) La aprobación del plan o proyecto corresponde a la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. La aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de su ejecución corresponde al órgano de la administración que, en cada caso, designe el Consell. En este sentido si atendemos al Art 44.1 e) se establece que corresponde a la consejería o consejerías competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y paisaje, tramitar y aprobar los instrumentos urbanísticos de las actuaciones territoriales estratégicas.

La aprobación del plan o proyecto puede ser simultánea a la de los instrumentos para su desarrollo y ejecución cuando así lo permitan las circunstancias del caso.

⁴⁹⁵ En la Guía de Actuaciones territoriales Estratégicas promulgada a la vez que el Decreto Ley 2/2011 establecía en su pág. 12, que contribuiría a implementar un procedimiento específico, ágil y simplificado acortando tiempos administrativos y cargas burocráticas y se reducirían los costes para el promotor antes de invertir en la elaboración del Plan a través de la consulta previa y de los concionantes que tiene que cumplir su actuación antes de promoverla.

Conforme al Art. 60, la consejería con competencia material relevante para los objetivos de la actuación territorial estratégica, a instancia del aspirante a promotor, formulará consulta sobre la viabilidad de su iniciativa ante la consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, con una propuesta esquemática. Esta propuesta junto con la declaración del Consell, es lo que en la legislación castellano manchega se asimila a la DIR y que hace que, sobre todo desde la iniciativa privada, que no se incurra en costes extraordinarios si el Consell no considera de interés estratégico la actuación.

En esta propuesta, como mínimo, se contemplará:

- a) Descripción de los usos y actividades propuestos, con el grado de detalle de un anteproyecto, y sus efectos sobre la generación de renta y empleo.
- b) Descripción de las diferentes alternativas posibles, justificando la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planteamiento ya aprobado.
- c) Integración del ámbito de la actuación en la infraestructura verde del territorio. d) Análisis preliminar de la adecuación a las redes de infraestructuras y dotaciones existentes o, en su caso, propuesta de ampliación.
- e) Informes de viabilidad y sostenibilidad económica, con la justificación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la actuación.
- f) Propuesta de participación pública.

La consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente resolverá sobre la admisión a trámite de la documentación presentada. En cualquier caso, la resolución favorable no prejuzgará el sentido de la declaración del Consell.

Si la citada resolución es favorable, y previa audiencia a los municipios afectados, la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente preparará un informe sobre:

- a) Su adecuación a los requisitos legales para su declaración como actuación territorial estratégica.

- b) Determinación de aspectos ambientales, territoriales y funcionales a considerar.
- c) Alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, del instrumento de paisaje y del proceso de participación pública y consultas.
- d) Identificación de los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios y la secuencia de su tramitación.

Este informe tendrá la consideración de documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico y será elevado al Consell, que podrá declarar la actuación territorial estratégica, y designará los órganos responsables de su elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento, pudiendo exigir las garantías financieras que se consideren oportunas.

El plan o proyecto será elaborado conforme al Art 61, incorporando su estudio ambiental y territorial estratégico, con el alcance y condiciones prescritas en el acuerdo de declaración. El órgano responsable lo someterá a participación pública y consultas, según lo previsto en dicho acuerdo, por un plazo mínimo de cuarenta y cinco días y dando adecuada participación a los ayuntamientos e instituciones afectadas. Después, el órgano ambiental y territorial elaborará una declaración ambiental y territorial estratégica, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación.

La resolución aprobatoria del plan o proyecto que instrumenta una actuación territorial estratégica conlleva los siguientes efectos:

- a) Modificación del planeamiento vigente, sin que sean necesarios más trámites posteriores, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria.
- b) Designación del promotor y fijación de sus obligaciones, que incluirán ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio.

La resolución fijará justificadamente el sistema de gestión, ponderando los intereses colectivos y particulares que resulten afectados. Se preferirá el sistema reparcelatorio a otro modo de gestión. Sólo con carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés

general se establecerá el sistema expropiatorio. A tales efectos, la resolución aprobatoria comportará la declaración de utilidad pública o interés social y de la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos precisos para desarrollar la actuación. He aquí clave el inciso en el apoyo a la reparcelación como modelo de gestión frente a otras CCAA en las que se prevé sistemas expropiatorios, con clara incidencia social⁴⁹⁶.

El Consell podrá eximir excepcionalmente a la actuación territorial estratégica de las licencias y autorizaciones cuya regulación sea competencia de la Generalitat, estando el resto de licencias a lo determinado por las legislaciones estatal y europea.

Asimismo el Art. 62 dispone que con carácter previo a la eficacia de la resolución aprobatoria, se exigirá al promotor suscribir y garantizar sus compromisos en forma legal.

Si el promotor de la actuación territorial estratégica fuere una administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma. En otro caso, la actividad de ejecución de la urbanización deberá asignarse previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, de la misma forma que se prevén en el Art. 18.bis 3 del TRLOTAU para los PLSI.

La renuncia a la condición de promotor o su transmisión ha de ser autorizada por el órgano de la administración competente para el seguimiento de la actuación, al igual que cualesquiera otros cambios en las condiciones de gestión inicialmente previstas.

El incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados determinará su sustitución o la caducidad de la actuación territorial estratégica y la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado.

La declaración de caducidad conllevará la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de previsiones del

⁴⁹⁶ De hecho esta apuesta es más que consolidada si tenemos en cuenta que el Decreto Ley 2/2011 de 4 de Noviembre, del Consell, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas en su Art 4.2.c) estipulaba “... a los efectos expropiatorios, de los bienes y derechos precisos para la actuación, salvo que se prevea la reparcelación” es decir, se regulaba de manera subsidiaria la reparcelación como sistema de gestión de preferencia a aplicar.

planeamiento, en los términos que resuelva la consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.

Tanto la renuncia, el incumplimiento como la caducidad se regulan en igual términos que los previstos en el TRLOTAU para los PSI.

17.10 EXTREMADURA: LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA: LOS PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL. PIR

En Extremadura al igual que en Castilla- La Mancha, también se parte de la concepción monista reguladora del urbanismo y la ordenación del territorio en un único texto normativo a través de la Ley 15/2001 de 14 de Diciembre del Suelo y Ordenación territorial en adelante (LSOTEX). Se regulan los instrumentos de ordenación territorial conforme al Art 41 de la citada Ley en Directrices de ordenación del Territorio, los Planes Territoriales y los Proyectos de Interés Regional (en adelante PIR). De hecho estos instrumentos tal y como señala el Tribunal Superior de Justicia Extremeño⁴⁹⁷ establece que *“se trata de instrumentos de ordenación territorial, en cuanto se anteponen y condicionan a todos los instrumentos de planificación urbanística que la ley contempla de manera que les confiere la misma eficacia que los planes urbanísticos”*.

Los proyectos de Interés Regional se regulan en EL Título III referido a la ordenación territorial y urbanística, en el capítulo I referido a la Ordenación del territorio y en la Sección Tercera, del Art 60 al 65. Se regulan de una forma cuasiidéntica tanto en el fondo como en la forma a como se efectúa en Madrid para los Proyectos de alcance regional y en Castilla- La Mancha para los proyectos de interés regional. De hecho como acabamos de decir se trata de un equivalente a los PSI castellano manchegos, si bien como ha ocurrido en Castilla- La Mancha en alguna ocasión se ha desvirtuado esta figura para la promoción de suelo con la problemática anteriormente explicada y sin poder atender a la figura de PLSI que ellos no tienen regulada.

Los Proyectos de Interés Regional son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender

⁴⁹⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 196/2011 en recurso 561/2007 sobre aprobación definitiva del Proyecto de Interés Regional promovido por “ La Marina Isla de Valdecañas, S.A”, F.D. VIII.

terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo⁴⁹⁸, con excepción de la de suelo no urbanizable protegido.

Podrán promoverse tal y como reza el art 62 por promotores públicos o privados, en este último caso siendo necesaria la declaración de interés regional. Las solicitudes de dicha declaración deberán presentarse en la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística. La Junta de Extremadura deberá resolver, dentro de los dos meses siguientes a la solicitud, previa audiencia del o de los Municipios afectados, por plazo mínimo de diez días. El transcurso de dicho plazo sin notificación de resolución expresa habilitará para entender desestimada la solicitud de declaración. Se regula la DIR de forma idéntica a Castilla- La Mancha.

Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, quedando adscritos en todo caso los que se destinen a uso dotacional público a los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento municipal.

Los Proyectos de Interés Regional tienen conforme al Art 60 de la LSTOEX cualquiera de los objetos siguientes, siendo exactamente similares a los contemplados en el Art 19 del TRLOTAU:

a) Infraestructuras de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas o adecuadas a su más completa y eficaz gestión o explotación, destinadas a las comunicaciones terrestres y aéreas; las telecomunicaciones; la ejecución de planes y obras hidrológicos; la producción, la transformación, el almacenamiento y la distribución de gas, y la recogida, el almacenamiento, la conducción o el transporte, el tratamiento o el saneamiento, la depuración y la nueva utilización de aguas o de toda clase de residuos, incluidos los urbanos y los industriales.

⁴⁹⁸ En este sentido véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 97/2008 en recurso 86/2006, F.D XII, sobre reclasificación de suelo mediante PIR en la que se establece "*Y en cuanto a la posibilidad de reclasificación del terreno por la vía de los Proyectos de Interés Regional como Instrumento de Ordenación Territorial, es cierto que autoriza la reclasificación de terrenos (artículo 61-1 -f) pero ello lo es para unos fines concretos y determinados (también construcción de viviendas con precio tasado), pero no es un derecho que ya se reconozca por la propia Ley sino que es una posibilidad predicable para cualquier tipo de suelo cuando se den las condiciones que esa figura de la Ordenación Territorial dispone y no en todo*

b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga.

c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, tales como centros productivos de características especiales, que no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente.

d) Obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las Administraciones Públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

En este sentido y en lo que al objeto se refiere debemos aludir a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia en el PIR Marina Isla de Valdecañas⁴⁹⁹ en el que es controvertido el objeto del proyecto de interés regional, como igualmente en su momento pusimos de manifiesto en algún caso en Castilla- La Mancha como el del PSI del Campo de Golf Castilla- La Mancha, donde establece el Tribunal *“El objeto del PIR de autos se ha pretendido que encontraría la cobertura de legalidad en las referencias que se hace a dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte, o , en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga; porque no cabe estimar referido a la primera parte del párrafo que está referido a viviendas de protección pública, que se aviene mal a proyectos como el de autos en el que se confiesa pretender un turismo de alta calidad, incompatible con viviendas sometidas a ese régimen...”*

tipo de suelo, sin que se haya acreditado en el caso de autos que los concretos terrenos expropiados tenían esa posibilidad”.

⁴⁹⁹Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 196/2011 en recurso 561/2007 sobre aprobación definitiva del Proyecto de Interés Regional promovido por “ La Marina Isla de Valdecañas, S.A”, F.D. XII.

Los Proyectos de Interés Regional deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, mediante la realización de cuantas otras sean precisas tanto para la eficaz conexión de aquéllas a las redes generales correspondientes, como para la conservación, como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios ya existentes.

Los Proyectos de Interés Regional contendrán conforme al Art 60 las mismas determinaciones que contiene el PSI en Castilla- La Mancha conforme al Art 20 del TRLOTAU, coincidiendo incluso en el articulado. Deberá contener por tanto:

a) Justificación de su interés.

b) Fundamentación, en su caso, de la utilidad pública o el interés social, según proceda, de su objeto. Cabe reseñar en este caso tal y como reseñaba el Consejo de Gobierno de Extremadura⁵⁰⁰ que la justificación del interés social del proyecto está basada en *“revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: Creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales”*, sin constituir como establece posteriormente el Tribunal *“Sin embargo, se echa de menos en las actuaciones, un estudio completo y exhaustivo acorde con la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se pretende revitalizar, respecto de la que nada consta; la incidencia que esa decisión comporta en el ámbito regional, porque no se olvide se trata de la declaración, también, de un interés de ese ámbito...”*

c) Localización de las obras a realizar, delimitación de su ámbito y descripción de los terrenos en él comprendidos, comprensiva del término o términos municipales en que se sitúen y de sus características, tanto físicas, incluyendo topografía, geología y vegetación, como jurídicas relativas a la estructura de la propiedad y los usos y aprovechamientos existentes.

⁵⁰⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 196/2011 en recurso 561/2007 sobre aprobación definitiva del Proyecto de Interés Regional promovido por “La Marina Isla de Valdecañas, S.A”, F.D. IV y XIV.

d) Administración pública, entidad o persona promotora del Proyecto, con precisión, en su caso, de todos los datos necesarios para su plena identificación.

e) Memoria justificativa y descripción detallada de las características técnicas del Proyecto.

f) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida la ejecución.

g) Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del Proyecto por relación al coste total previsto, con indicación de la consignación de partida suficiente en el capítulo de gastos del presupuesto correspondiente al primer año de la ejecución en el caso de promoción pública, así como, en todo caso, de los medios, propios y ajenos, en la disposición de la entidad o persona responsables de dicha ejecución para hacer frente al referido coste.

h) Determinación de la forma de gestión a emplear para la ejecución.

i) Informes geotécnicos y estudios de impacto ambiental en su caso.

j) Conformidad o no a la ordenación urbanística en vigor y aplicable a los terrenos comprendidos por el Proyecto, en punto a la clasificación y la calificación del suelo; precisando, en su caso, las previsiones de dicha ordenación que resultarán directamente alteradas por la aprobación definitiva del Proyecto sin perjuicio de la necesidad de la adaptación del planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

Cuando la alteración o innovación prevista, conforme al párrafo anterior, pudiera, por las características de su incidencia en la ordenación urbanística municipal, originar dificultades en la correcta aplicación de ésta en el período que medie entre la aprobación del Proyecto y la adaptación de aquella ordenación, se incluirán, además, las previsiones estrictamente indispensables para resolver satisfactoriamente las referidas dificultades en el entorno inmediato de los terrenos afectados. Estas previsiones formarán parte de la ordenación urbanística municipal, a título de normas transitorias complementarias, hasta que tenga lugar la adaptación de ésta.

k) Obligaciones asumidas por el promotor, que deberán incluir, en cualquier caso y como mínimo, las correspondientes a los deberes legales derivados del régimen de la clase

de suelo correspondiente y las de estructuración del suelo en una única finca jurídico-civil acorde con la ordenación urbanística del Proyecto y afectación real de ella, con prohibición de su división en cualquier forma, al destino objetivo prescrito por dicha ordenación, con inscripción registral de estas dos últimas obligaciones antes de la conclusión de la ejecución. Se exceptúan de estas dos obligaciones, relativas a la finca y su afectación real al destino previsto, los Proyectos aludidos en las letras a), b) y d) del apartado 2 del artículo anterior. Es decir de nuevo un calco más a como se regulan en el TRLOTAU los PSI de actividades industriales en los que existe una prohibición de división estructurándose el suelo en una única finca jurídico-civil.

l) Garantías que, en su caso, se prestan y constituyen, en cualquiera de las formas admitidas en Derecho, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones.

m) Cualesquiera otras determinaciones que vengan impuestas por disposiciones legales o reglamentarias.

Los Proyectos de Interés Regional comprenderán los documentos necesarios, incluidos planos, para formalizar con claridad y precisión las determinaciones a que se refiere el apartado anterior.

Asimismo y tal y como sucede en Madrid, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística podrá otorgar líneas de ayuda a los Municipios cuya ordenación deba ser adaptada como consecuencia de la aprobación de un Proyecto de Interés Regional.

El Art 62.3 establece el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Interés Regional:

a) Aprobación inicial, si procede, por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, con inmediato sometimiento a información pública y, simultáneamente, a audiencia del Municipio o Municipios afectados, cuando éstos no sean los promotores del Proyecto, por plazo de un mes, a cuyo efecto deberá insertarse el pertinente anuncio en el Diario Oficial de Extremadura y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en ésta.

b) Aprobación definitiva, si procede, por la Junta de Extremadura, a la vista de las alegaciones e informes presentados en el período de información pública y audiencia y de las demás actuaciones practicadas, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística y previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación Territorial de Extremadura.

El Consejero con competencias en materia de ordenación del territorio podrá aprobar en fase de ejecución, las adaptaciones de proyectos de interés regional que, justificadas por circunstancias sobrevenidas o imprevistas, exijan la adecuación de alguno de sus parámetros para asegurar la mayor efectividad de las determinaciones generales que justificaron su aprobación y que no supongan la alteración de las determinaciones estructurales ni modificación de estas últimas.

Este párrafo introducido por la Ley 9/2010 de 18 de Octubre ha sido objeto de las mayores críticas por parte de la doctrina en este sentido cabe señalar la efectuada por Brufao⁵⁰¹ en la que se estipula que *“Se trata de una reforma de importante calado desde el punto de vista medioambiental y jurídico que plantea un intento de legalización de miles de viviendas, parcelaciones y edificaciones clandestinas... Hablamos de miles de construcciones y parcelaciones de autoconstrucción de urbanizaciones completas y habitadas como los PIR, es decir urbanismo sin derecho urbanístico, que han sido anulados por el TSJEX al incumplir la propia Junta de Extremadura lo que ha dictado en su propia Ley del Suelo de 2001 en Marina de Valdecañas...la sentencia que anula el PIR se estima algo sobrevenido o imprevisto de modo que ésta se adecuará al PIR, y no al revés”*.

La eficacia de dicha aprobación sólo estará condicionada a la publicación del contenido íntegro de la pertinente resolución en el Diario Oficial de Extremadura o en el Boletín Oficial de la provincia. Cuando el suelo afectado pertenezca a la clase de suelo no urbanizable común, la vigencia de la aprobación estará limitada al plazo de duración de la calificación urbanística otorgada a los terrenos correspondientes.

⁵⁰¹ Brufao Curiel, P, “Derecho y Políticas ambientales en Extremadura”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Volumen I , Nº2, 2010, pág. 2 y 5.

El Art 63 regula la subrogación en la figura del promotor de forma idéntica a como se efectúa en la LOTAU. La ejecución de los Proyectos de Interés Regional corresponderá a la Administración Pública o, en su caso, a la persona privada que los hubiera promovido, que deberá ser determinada expresamente por el acto de aprobación definitiva conforme a lo que establece el Art 64. La ejecución de los Proyectos de Interés Regional se realizará sobre la base y con arreglo al proyecto o los proyectos técnicos que concreten las obras e instalaciones, incluidas las de urbanización, que comprendan, con el grado de precisión necesario para su realización material bajo la dirección de técnico distinto al autor. Dichos proyectos técnicos se aprobarán por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística cuando tengan por objeto la ejecución de Proyectos de Interés Regional de la propia Comunidad Autónoma de Extremadura. En tal caso, no estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, salvo que las obras revistan especial interés para el Municipio correspondiente.

Conviene en este último párrafo señalar el Dictamen del Organismo Autónomo de Recaudación de Badajoz⁵⁰² sobre dispensa en la concesión de licencia de obras de estación de autobuses propiedad de la administración autonómica y efectuada por empresa privada que establece que *"son de aplicación al supuesto planteado el Art 188 de la Ley 15/2001 del suelo y ordenación territorial de Extremadura... La licencia urbanística o, en su caso, la autorización de obras y usos provisionales podrá ser sustituida por el trámite de consulta en los siguientes casos: a) Obras publicas promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Diputaciones... b) Obras incluidas en proyectos de interés regional o en planes especiales de desarrollo de los de ordenación territorial...La obra objeto de la licencia cuya tasa se pretende recaudar, consiste en la construcción de un edificio destinado a Estación de autobuses propiedad de la Junta de Extremadura, obra que necesita la previa concesión de licencia al no encontrarse exceptuada, no siendo encuadrable en ninguno de los supuestos contemplados en el Art*

⁵⁰² Dictamen del Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación de Badajoz de 24 de Marzo de 2010, F. II y III.

188 de la Ley 15/2001 anteriormente transcritos, pues no se trata de una obra de mantenimiento, conservación, reparación o reforma de infraestructuras básicas tales como carreteras, etc; no está incluida en proyectos de interés regional o planes especiales de desarrollo de la ordenación territorial; ni se trata de un supuesto de construcción, edificación o uso del suelo promovido por la administración de la CCAA cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan”.

17.11 GALICIA: LEY 10/1995 DE 23 DE NOVIEMBRE DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE GALICIA: PLANES Y PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL. PLSIS Y PSIS

Galicia también es otra Comunidad que diferencia en cuanto a texto legislativo la Ordenación del Territorio y el urbanismo, estableciendo en la Ley 10/1995 de 23 de Noviembre de Ordenación del Territorio de Galicia, en adelante LOTG, en su Art 4 los Instrumentos de ordenación del territorio, que son las Directrices de ordenación del territorio, los Planes territoriales integrados, los Programas coordinados de actuación, los planes de ordenación del medio físico y los Planes y proyectos sectoriales.

Estos últimos se regulan en el Art 22 al 25, estableciéndose en el Art 22 que tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en que se ubiquen, por su magnitud, importancia o especiales características, o que se asienten sobre varios términos.

Se consideran infraestructuras las construcciones y conducciones destinadas a las comunicaciones, la ejecución de la política hidráulica, la lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza y la ejecución de la política energética; se consideran dotaciones las construcciones que sirvan de soporte a las actividades y servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativo y deportivo; se consideran instalaciones las destinadas a la realización de actividades económicas primarias, secundarias y terciarias. Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal pueden ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada. Un ejemplo de proyecto sectorial industrial es el del Parque de Vimianzo.

Se considera además suelo destinado a viviendas protegidas los ámbitos o sectores que sean objeto de actuaciones de transformación urbanística promovidas y desarrolladas por la Consejería competente en materia de vivienda a través del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y las sociedades públicas de él dependientes con destino mayoritario la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, por la necesidad demostrada de fuerte demanda social.

La distinción entre los dos instrumentos la establece Nogueira López⁵⁰³ cuando determina que *“el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, desarrollaba esa ley en relación con estos instrumentos de planificación territorial distinguiendo los planes y los proyectos; así, mientras que los primeros establecerían las condiciones para el “futuro desarrollo de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que sean su objeto”, los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tendrían como objeto, en cambio, “la regulación detallada y pormenorizada de la implantación de una infraestructura, dotación o instalación determinada de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localice, adecuándose a su función vertebradora de una política territorial, definiendo los criterios de diseño, las características funcionales y localización, que garanticen la accesibilidad y la inserción de la totalidad del territorio en una racional disponibilidad de los dichos elementos estructurantes”.*

Corresponde al Consejo de la Junta de Galicia califica un plan o proyecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como la determinación de la Consejería a la que corresponda su impulso y, en su caso, aquellas que tendrían que colaborar en el mismo.

Conforme al Art 23, los planes y proyectos sectoriales constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia las siguientes determinaciones:

1. Descripción del espacio en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, y ámbito territorial de incidencia del mismo.

⁵⁰³ Nogueira López, A, *“Derecho y Políticas ambientales en Galicia: Reducción de controles ambientales”*, Revista de Catalana de Derecho Ambiental, Vol III, N° 1, 2012, pág. 5.

2. Organismo, entidad o persona jurídica o física promotor y titular de la infraestructura, dotación o instalación.
3. Justificación del interés público o utilidad social de la infraestructura, dotación o instalación.
4. Descripción, con la especificación suficiente de las características de la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, duración temporal estimada de su ejecución y recursos económicos afectados a la misma.
5. Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas. En este sentido parece ilógica la desregulación en materia ambiental de los proyectos estratégicos industriales por loable que sea el instrumento para la generación de renta y riqueza y extensivo a los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal invirtiendo la aplicación directa de la EAE a aquellos casos a los que motivadamente se decida efectuarla. En este sentido como señala Nogueira López⁵⁰⁴ “*Ley de Política Industrial para la creación de proyectos estratégicos industriales, la Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que acompaña a la Ley de Presupuestos para 2012, exime de evaluación ambiental estratégica todos los proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, salvo aquellos que, eventualmente, se decida someter a evaluación por resolución motivada (cuando lo lógico sería lo contrario, ser eximidos por resolución motivada)*”.
6. Adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación o, en su caso, determinaciones de dicho planeamiento local que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan o proyecto sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación.

Conforme al Art 24 se regula de nuevo la determinación más importante a contener en un PLSIS o PSIS, regulada como las determinaciones contenidas en los planes y

⁵⁰⁴Nogueira López, A, “*Derecho y Políticas ambientales en Galicia: Reducción de controles ambientales*”, Revista de Catalana de Derecho Ambiental, Vol III, Nº 1, 2012, pág. 4.

proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas.

La formulación y aprobación de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal se ajustará al siguiente procedimiento conforme a lo establecido en el Art 25:

- a) El organismo o entidad que lo promueva lo remitirá a la Consejería competente por razón del contenido del proyecto o plan de que se trate para su tramitación, si procediese, en los casos en que no correspondiese a ésta la iniciativa de su formulación.
- b) El Consejo de la Junta de Galicia, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, declarará dicho plan o proyecto como de incidencia supramunicipal.
- c) Los planes o proyectos que el Consejo de la Junta declare como de incidencia supramunicipal se someterán por un plazo mínimo de un mes a los trámites de información pública mediante el correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Galicia, y de audiencia a las entidades locales sobre las que incida el plan o proyecto.
- d) El Consejo de la Junta de Galicia, previo informe de la Consejería competente sobre las alegaciones presentadas en el trámite de exposición pública y audiencia, aprobará definitivamente el plan o proyecto, y dicha aprobación se publicará en el Diario Oficial de Galicia. En la aprobación definitiva por el Consejo de la Junta de Galicia podrá acordarse, en su caso, la declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios, sino deberá ir acompañado del proyecto de equidistribución de beneficios y cargas.

A este respecto señalar como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia⁵⁰⁵ que *“La propia parte actora alega en su escrito de conclusiones que es improcedente aplicar el principio de equidistribución de beneficios y cargas en los sistemas de ordenación del territorio, y resalta lo que dice el apartado V de su preámbulo sobre su diferencia con la planificación urbanística, y cita la STS de 31-10-84. En el indicado apartado de dicho preámbulo se dice, efectivamente, que se considera necesario*

⁵⁰⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 10 de Junio de 2010 en recurso 4412/2007, F.D II.

completar el sistema de planificación urbanística con otro sistema -el de ordenación territorial- que venga a colmar las insuficiencias que al respecto ofrecía aquél, lo que se realiza creando el de ordenación territorial y estableciendo para ello los diferentes instrumentos de ordenación del territorio. En consecuencia tienen que ser aceptadas las alegaciones de la Administración demandada”

17.12 MADRID: LEY 9/1995, DE 28 MARZO, DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO (EN VIGOR SÓLO SUS TÍTULOS II, III Y IV, POR DEROGACIÓN PARCIAL CONTENIDA EN LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO). ZONAS DE INTERÉS REGIONAL Y PROYECTOS DE ALCANCE REGIONAL. ZIR Y PAR.

En Madrid los instrumentos de ordenación supramunicipal se encuentran regulados en el Título Tercero de la Ley 9/1995 de medidas de política territorial, suelo y urbanismo (En adelante LPTSUM), sin que haya sido derogados por la Ley 9/2001, que regula materia urbanística propiamente dicha. Dichos instrumentos se definen en su Art14 Instrumentos o Planes de la Ordenación del Territorio a través del Plan Regional de Estrategia Territorial de los Programas Coordinados de la Acción Territorial y de los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural. Asimismo la citada Ley establece en su Título IV, art 19, las Actuaciones de interés regional definiéndose y aquí el legislador lo hace sin dejar lugar a dudas como la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid mediante actuaciones de interés regional, teniendo por objeto el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de Ordenación del Territorio.

Salado García⁵⁰⁶ establece que “*al tiempo que se declara que este Plan sólo puede incidir en el planeamiento urbanístico municipal en forma de exigencia de adaptación, pero en ningún caso en la de su directa modificación, aclara también que el gobierno regional del territorio tiene una prolongación en el nivel urbanístico, bajo la forma de actuaciones de interés regional; figura, que se desagrega en dos técnicas más concretas los proyectos de alcance regional y las zonas de interés regional*”.

⁵⁰⁶ Salado García, M.J, “Ordenación del Territorio y Planificación Urbanística en la Comunidad de Madrid”, Revista Postgrados UNAH, N°4, Vol 1, Diciembre 2010, pág. 144.

Además define interés regional como el que tiene incidencia en la totalidad o en gran parte del territorio de la Comunidad de Madrid, y cuyo contenido implica el ejercicio de competencias propias de la Comunidad de conformidad con el Estatuto de Autonomía, concretando dichas actuaciones en Zonas de Interés Regional (similares a nuestros PLSI) y en Proyectos de Alcance Regional (similares a nuestros PSI).

Esas Actuaciones de Interés Regional suponían como establecía Valenzuela Rubio⁵⁰⁷ aquellas que las que “*el gobierno regional sería competente para la preparación de suelo urbanizado con destino a la realización de operaciones urbanísticas estratégicas en determinadas ubicaciones definidas por el propio PRET. De esta manera, el gobierno regional podría emprender acciones de interés territorial mediante el recurso a instrumentos propios sin tener que depender de los mecanismos urbanísticos habituales de calificación y ordenación de suelos. Todo un monumento al pragmatismo y a la agilidad administrativa sin engorrosos y lentos trámites burocráticos o complejas concertaciones*”

Las Zonas de Interés Regional, similares a lo que en nuestra LOTAU denominamos PLSI, sirven de base a la creación de reservas estratégicas de suelo. Se encuentran reguladas en el Capítulo II del Art 21 al 32, definiéndose en el Art 21 como áreas previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas, que tengan cualquiera de las finalidades siguientes: En primer lugar la ordenación y gestión estratégicas del territorio y en segundo lugar el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios. Se contemplan como finalidades ambiguas y extensas, sin una limitación clara de actividades que se puedan llevar a cabo sobre las mismas.

A su vez dichas Zonas de Interés Regional pueden ser de Actuación Inmediata, definidas como aquellas cuya programación prevea la aprobación definitiva de los pertinentes Planes o instrumentos urbanísticos de ordenación y la iniciación de las obras de

⁵⁰⁷ Valenzuela Rubio, M, “*La Planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid*”, Cuadernos Geográficos, Nº 47, 2010, pág. 111.

urbanización dentro de los cuatro años siguientes a la aprobación definitiva de la delimitación y declaración de las misma y las de Actuación Diferida, aquellas que tienen por finalidad la creación de reservas de suelo idóneas para el desarrollo y la ejecución de la política territorial de la Comunidad de Madrid. Su período de vigencia será de seis años, debiéndose producir dentro de dicho plazo su transformación en Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata, conforme al procedimiento establecido en el artículo 32. Dichas delimitaciones al tratarse de suelos con una programación superior a los cuatro años, deberán estar justificadas por las necesidades estratégicas de reequilibrio territorial para la implantación de actividades de interés o desarrollo regional o de protección medioambiental.

En este sentido cabe reseñar como destaca Neuman⁵⁰⁸, con traducción propia, que “*Las zonas de interés regional son de dos tipos, de actuación inmediata y de actuación diferida. Ambos tienen la base en los modelos franceses de Zones d’Aménagement du territoire concerté o différé. El objetivo de las zonas de acción concertadas francesas es muy similar a los proyectos de alcance regional. En ellos el sector público adquiere el terreno y lo prepara para el desarrollo de infraestructuras, servicios, controles de diseño. El objetivo de las zonas de actuación diferida tanto en Francia como en España es congelar el precio del suelo y crear reservas de suelo para futuros desarrollos en un esfuerzo para prevenir la especulación por el incremento constante del precio del suelo*”.

Ambas dos zonas sólo pueden comprender conforme al Art 28 y 30 suelo clasificado como urbanizable no programado y no urbanizable. Su declaración determinará la clasificación del suelo no urbanizable como urbanizable no programado. Las restantes clases de suelo mantendrán su clasificación urbanística.

Por tanto se rigen en función de la finalidad de la misma según sea, respectivamente, constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales cuyo inicio de ejecución se

⁵⁰⁸ Neuman, M, “*The imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*”, Ashgate Publishing Limited, England, 2010, pag 66.

programe en los siguientes cuatro años, o constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales no programadas.

El Art 22 y el Art 31 común para zonas de actuación diferida e inmediata, establece el procedimiento para la delimitación de declaración de Zonas de Interés Regional, estableciendo que el Plan Regional de Estrategia Territorial contendrá la localización, objetivos territoriales y contenido urbanístico básico de todas las Zonas de Interés Regional previstas en el mismo, pudiendo contener incluso la delimitación precisa del ámbito de cada una de ellas.

Si no se contienen en el Plan Regional de Estrategia Territorial o cuando se pretenda su modificación, se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y previo informe de la Comisión de Urbanismo.
- b) Información pública y, simultáneamente, informe del Municipio o los Municipios afectados, así como del órgano u organismo correspondiente de la Administración General del Estado por plazo de un mes, o asimismo, en caso de formalizarse por el o los Municipios discrepancia en punto a la concurrencia de interés general o de su extensión o alcance, dictamen de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial⁵⁰⁹.
- c) Aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, bajo la forma de Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y previo informe de la Comisión de Urbanismo, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas y los informes aportados en el periodo de información pública, así como, en su caso, el dictamen de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial. Los acuerdos de aprobación inicial y definitiva, deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en al menos uno de los periódicos de mayor difusión.

⁵⁰⁹ En este sentido vease Neuman, M, “*The imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*”, Ashgate Publishing Limited, England, 2010, pág 66 al establecer “ The Law creates two new appointed bodies dependent on The Consejería. Territorial Action Conciliation Commission is meant to resolve municipal-regional conflicts over Zonas de Interes Regional and Proyectos de Alcance Regional...”

Conforme al Art 23 de la LPTSUM, Las Zonas de Interés Regional se gestionarán siempre por el sistema de expropiación, su declaración conforma al Art 28 da lugar a la declaración de la utilidad pública y de la necesidad de la ocupación, a efectos de expropiación forzosa, de los terrenos.

Conforme al Art 24, la Comunidad de Madrid tendrá a todos los efectos la condición de Administración actuante en el desarrollo de las actuaciones públicas que le competen, pudiendo conceder a otras Administraciones u Organismos públicos el desarrollo de la gestión y ejecución; sin perjuicio de los mecanismos de concertación que se establezcan.

Las obras, construcciones e instalaciones de las Zonas de Interés Regional estarán sujetas a licencia municipal, conforme a la legislación aplicable.

Cabe asimismo conforme a lo establecido en el Art 26 para las zonas de interés regional de actuación inmediata, la asociación de administraciones mediante convenios de colaboración y, en su caso, constitución de consorcios, sobre la base de un contrato-programa y en función de las respectivas aportaciones efectivas, la Comunidad de Madrid, por acuerdo de su Consejo de Gobierno, podrá asociar a la gestión de una Zona de Interés Regional de actuación inmediata a la Administración General del Estado y asociará a ella, en todo caso, a los Municipios cuyos términos se vean afectados por la delimitación de la Zona correspondiente, que invoquen intereses municipales compatibles con el regional perseguido y participen en las inversiones necesarias para el desarrollo de la actuación.

En este sentido se establece por López Nieto y otros⁵¹⁰ que *“Estas actuaciones requieren normalmente la concurrencia de diferentes ámbitos administrativos, por lo que la Ley contempla la posibilidad de asociaciones en la gestión de estas actuaciones entre organismos autonómicos, municipales y estatales mediante convenios de colaboración y la creación de consorcios interadministrativos, además de poder constituir sociedades mercantiles para la gestión, con y sin inclusión de capital privado, que también se puede incorporar a la constitución de consorcios urbanísticos para la fase de ejecución del planeamiento”*.

El contenido que deben conllevar las propuestas de delimitación es muy similar al contenido que se establece en la LOTAU para los planes de singular interés. De este forma conforme al Art 27 de contener las siguientes determinaciones

- Justificación del interés regional y de la adecuación de la zona a las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial en cuanto a la localización, objetivos territoriales y contenido urbanístico básico de la Zona.
- Descripción y delimitación, escritas y gráficas, de los terrenos comprendidos por la Zona, con referencia al término municipal, polígono y parcela catastrales y, en su caso, sector, polígono y calle en que se sitúe cada terreno o finca; así como también, en su caso, de las superficies, exteriores a la misma, que habrán de constituir el soporte físico de las conexiones de las infraestructuras y los servicios propios de las actuaciones urbanísticas que se realicen en la Zona con las redes generales correspondientes.
- Memoria descriptiva de la operación u operaciones urbanísticas a desarrollar en la Zona.
- Descripción gráfica y escrita de la clasificación urbanística del suelo, para la totalidad de la Zona, vigente en el momento de elaboración de la propuesta.
- Fijación y precisión, gráficas y escritas, de la clasificación, calificación y determinaciones de ordenación resultantes de la delimitación y declaración de la Zona.
- Programas de actuación y plan de etapas para el desarrollo de la Zona. económico y previsiones financieras necesarias para el desarrollo de la actuación.
- Evaluación de impacto ambiental y territorial.

La ordenación de las zonas de interés regional de actuación inmediata, conforme al Art 29 se llevarán a efecto, mediante Planes Especiales, Programas de Actuación

⁵¹⁰ López Nieto, L y otros, "*La Comunidad de Madrid: Balance de 15 años de experiencia Autonómica*", Ed. ISTMO, Madrid, 1999, pag 331.

Urbanística y Proyectos de Alcance Regional. La elaboración, tramitación y aprobación de los Programas de Actuación Urbanística y de los Planes Especiales previstos en el número anterior corresponderá a la Comunidad de Madrid, ajustándose al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por la Comisión de Urbanismo de Madrid.
- b) Información pública y, simultáneamente, informe de los Municipios afectados, por plazo no inferior a un mes.
- c) Aprobación definitiva por el Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid y de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial, emitido a la vista de las alegaciones presentadas y los informes formulados. Los acuerdos de aprobación inicial y definitiva se publicarán íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en uno de los periódicos de mayor difusión de ésta.

En cuanto a las zonas de interés regional de actuación diferida reguladas en el Art 31 y 32 se rigen básicamente por el mismo procedimiento anteriormente establecido, con las siguientes salvedades:

- Las transmisiones onerosas de los terrenos y edificaciones incluidos en el ámbito de las zonas de actuación diferida quedarán sujetas al derecho de tanteo y, en su caso, al de retracto en favor de la Comunidad de Madrid, durante el plazo de ocho años a partir de la aprobación definitiva de la delimitación y declaración correspondientes.
- Las Zonas de Interés Regional de Actuación Diferida podrán transformarse, en todo o en parte, en Zonas de Interés Regional de Actuación Inmediata mediante declaración formal aprobada, sobre la base de una propuesta justificativa y comprensiva de los extremos especificados en las letras e), f), g) y h) del artículo 27, por el Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previa información pública y audiencia del Municipio o Municipios interesados por plazo de quince días e informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid. La realización en ellas de cualquier actuación urbanística exigirá en todo caso dicha transformación.

Los Proyectos de Alcance Regional (PAR) se regulan en el Capítulo IV los Art 33 al 42 de la LPTSU. Son hasta incluso en la redacción del propio articulado una réplica de los proyectos de singular interés de Castilla- La Mancha, diferenciándose únicamente en la inclusión en los PAR que pueden tener también por objeto obras y servicios públicos de interés común y actuaciones conjuntas de las Administraciones General del Estado y de la Comunidad de Madrid y los Municipios. Pueden desarrollarse conforme al Art 35 por promoción pública o privada al igual que los PSI.

Son creados como señala Valenzuela Rubio⁵¹¹ al amparo de la ley de 1995 en la que *“también preveía otro tipo de operaciones de ámbito local, denominadas de equilibrio territorial, «colgadas» de un sistema de transporte de estructura radioconcéntrica, creaba la figura de los Proyectos de Alcance Regional para la ejecución de infraestructuras, equipamientos o instalaciones de carácter supramunicipal”*.

Se definen en el Art 33 como actuaciones territoriales concretas que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia y excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones de carácter regional.

Pueden tener cualquiera de los objetos siguientes:

- a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas.
- b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos dotaciones y equipamientos.
- c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto, la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios.

⁵¹¹ Valenzuela Rubio, M, “La Planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid”, Cuadernos Geográficos, Nº 47, 2010, pág. 111.

d) Proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región.

Añadiendo en el párrafo 2 que igualmente son considerados Proyectos de Alcance Regional los consistentes en la ordenación e implantación de Centros Integrados de Desarrollo. Tendrán la condición de Centros Integrados de Desarrollo aquellos complejos que tengan por objeto la prestación integrada de actividades industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, espectáculos, juego, deportivas, sanitarias, culturales o comerciales, así como otras actividades o usos accesorios o complementarios a los anteriores, y presenten un impacto relevante, efectivo y duradero, en el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad de Madrid.

Los pliegos por los que se rija el otorgamiento de las autorizaciones previstas en el artículo 43 de esta ley deberán incluir las condiciones mínimas de extensión, inversión y empleo que determinarán el interés regional de los Centros Integrados de Desarrollo.

Este último párrafo fue introducido por la Reforma de la Ley de Presupuestos de 2012, para dar la posibilidad de tener cabida proyectos tan conflictivos como el de Eurovegas, si bien es cierto que esta modificación también permite la entrada a proyectos industriales de creación de bienes y servicios y fomento de empleo como el de Ampliación de Airbus en Getafe.

Cabe reseñar al hilo de la inclusión del polémico párrafo, según Fortes Martin⁵¹² *"No cabe duda alguna de que el proyecto de alcance regional es el instrumento sobre el que se hará descansar, jurídicamente hablando, la legalidad urbanística a medida de Eurovegas. Sin prejuzgar ahora las bondades o perversiones de este proyecto de Eurovegas, lo que resulta claro es que el legislador autonómico no ha querido pillarle los dedos jurídicamente hablando y ha creado ad hoc la categoría de proyecto de alcance regional. O dicho de otro modo, ha instaurado, con los centros integrados de desarrollo, el artificio para calificar ope legis la actuación como proyecto de alcance regional, evitando así al promotor privado el incómodo (por el escrutinio público al que se sometería) trámite*

de solicitar a la Consejería de Economía su declaración como “de Alcance Regional” y a la Administración pública, pronunciarse en un primer momento con la declaración de viabilidad contemplada en el artículo 37 de la Ley 9/95, de 28 de marzo. Y todo ello pese a que, interpretativamente hablando, la calificación jurídica que de los proyectos de alcance regional hace el apartado primero del artículo 33 de la Ley 9/95, de 28 de marzo, pareciera, insistimos, sin preconcebir positiva o negativamente su futuro desarrollo, que hubiera permitido a priori acomodar la realidad de Eurovegas a la de los proyectos de alcance regional, cuando el precepto citado alude a actuaciones territoriales que ordenan o diseñan, por razones de urgencia o excepcional interés público, entre otros Proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región”.

Los promotores privados que estén interesados en que su proyecto sea declarado de Alcance Regional deberán solicitarlo a la Consejería competente en materia de Economía para que emita el correspondiente informe que, en caso de ser favorable, determinará la aplicación del procedimiento establecido en la presente ley

En este sentido uno de los que más ha sonado pues incluso hay pasos al efecto del ejecutivo regional es el Proyecto de alcance regional Ciudad de la Justicia en Madrid en Valdebebas⁵¹³ por el que se establecía el 4 de Diciembre de 2014 que “*el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha aprobado el anteproyecto de la Ciudad de la Justicia de más de 200.000 metros cuadrados que centrará en Valdebebas los 356 juzgados y tribunales que actualmente están repartidos por toda la región en 28 sedes dispersas. Para agilizar los trámites, gestionarán como Proyecto de Alcance Regional. Ya se ha remitido el anteproyecto a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Madrid*”. Habrá que esperar a cómo evoluciona, tras el cambio de gobierno en las elecciones autonómicas de 2015.

⁵¹² Fortes Martín, A, “*Derecho y Políticas Ambientales en la Comunidad de Madrid*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol IV, Nº1, 2013, Pág. 12 y 13.

⁵¹³ <http://www.inmoley.com/NOTICIAS/1412345/2014-1-inmobiliario-urbanismo-vivienda/012-14-inmobiliario-03-25.html>

Deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, mediante la realización de cuantas sean precisas tanto para la eficaz conexión de aquéllas a las redes correspondientes, como para la conservación, como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios ya existentes, de conformidad con lo establecido en el Plan Regional, Planes Zonales de Carreteras, Catálogo viario de la Comunidad de Madrid, y demás planes sectoriales.

Los Proyectos de Alcance Regional pueden tener también por objeto obras y servicios públicos de interés común y actuaciones conjuntas de las Administraciones General del Estado y de la Comunidad de Madrid y los Municipios, siempre que éstas suscriban los convenios de colaboración al efecto o su objeto se inscriba en uno de los convenios previamente suscritos por las Administraciones interesadas para el cumplimiento de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

Asimismo y conforme al Art 37 se regula de forma similar a Castilla- La Mancha la declaración de Interés regional para los promotores privados (en Castilla- La Mancha también se efectúa para los promotores públicos, con el fin de ser más garantista frente al ciudadano) que podrán solicitar con carácter previo a la tramitación de éstos, una declaración de viabilidad en principio, que no condicionará las facultades de los órganos competentes para informar y resolver en los correspondientes procedimientos de aprobación.

Las solicitudes deberán presentarse en la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo deberá resolver dentro de los dos meses siguientes a la solicitud, previa audiencia del Municipio o Municipios interesados por plazo mínimo de veinte días, así como de las Consejerías con competencias ambientales o sectoriales por razón de la materia. Asimismo será preceptivo y vinculante el Dictamen previo de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial. En caso de no notificación de resolución expresa dentro de dicho plazo, la solicitud podrá entenderse desestimada.

Los Proyectos de Alcance Regional conforme al Art 34 pueden comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en suelo no urbanizable y urbanizable no programado. El suelo que en los Proyectos se destine a uso dotacional público tendrá la calificación urbanística y pasará en todo caso a integrarse en los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico municipal.

Los Proyectos de Alcance Regional contendrán conforme al Art 36 de la LPTSU las mismas determinaciones y planos que los proyectos de singular interés en Castilla-La Mancha, sin volver a enumerarse porque incluso tildan la misma redacción.

La aprobación de los Proyectos de Alcance Regional conforme al Art 38 supone la declaración formal de su interés regional, y se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Solicitud del interesado o, en su caso, iniciativa de la Administración o entidad de Derecho Público, cuando el Proyecto no sea de iniciativa de la propia Comunidad, en la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- b) Aprobación inicial, si procede, por la Comisión de Urbanismo de Madrid, con inmediato sometimiento a información pública y, simultáneamente, a audiencia del Municipio o Municipios afectados, cuando éstos no sean los promotores del Proyecto, por plazo de un mes, a cuyo efecto deberá insertarse el pertinente anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en ésta.
- c) Cuando fuere preceptivo conforme a la legislación ambiental, tras el período de información pública, el órgano ambiental formulará la pertinente Declaración de Impacto Ambiental o el correspondiente informe.
- d) Se emitirá Informe de la Comisión de Urbanismo de Madrid.
- e) Se procederá a la aprobación definitiva, si procede, por el Consejo de Gobierno, a la vista de las alegaciones e informes presentados en el período de información pública y audiencia, incluido el dictamen de la Comisión de Concertación, si se hubiese solicitado su intervención, y de las demás actuaciones, en su caso, practicadas.

El acuerdo de aprobación definitiva, que expresará el organismo, entidad o sociedad públicos a que se encomiende la ejecución o, en su caso, la persona o entidad particular promotora responsable de ella, deberá publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en ésta. La ausencia de resolución expresa en el plazo máximo autorizará para entender denegada la aprobación definitiva.

La aprobación definitiva de los Proyectos de Alcance Regional llevará implícita la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social y de la necesidad de la ocupación para la expropiación de los bienes y derechos que resulten afectados y sean necesarios para su ejecución, incluida la de las conexiones exteriores con las redes, sistemas de infraestructuras y servicios generales, siendo beneficiarios las entidades públicas o privadas o incluso la entidad consorcial promotora del proyecto.

Cuando los Proyectos de Alcance Regional no sean compatibles con la ordenación urbanística municipal, su aprobación permitirá la inmediata ejecución del proyecto y mediante innovación o revisión el municipio tendrá que adaptar su planeamiento general.

En este punto es de reseñar que a través de Ley la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, otorga líneas de ayuda a los Municipios cuya ordenación deba ser adaptada como consecuencia de la aprobación de un Proyecto de Alcance Regional. Se trata de una novedosa idea a exportar a otras legislaciones pues la innovación o revisión del planeamiento como consecuencia de esta actuación supramunicipal puede ser muy costosa para las arcas municipales.

La aprobación definitiva de los Proyectos de Alcance Regional determinará el régimen de derechos y deberes aplicable para su ejecución de conformidad con la clase de suelo que aquéllos delimiten.

Los deberes y cargas correspondientes podrán cumplirse mediante la entrega de suelo o aprovechamiento urbanístico o compensación en metálico equivalente al correspondiente valor urbanístico. Los Municipios serán beneficiarios de las cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico que se deriven de la ejecución de Proyectos de Alcance Regional, conforme a la legislación urbanística aplicable.

He aquí otra novedad frente a la LOTAU ya, que en la LOTAU se habla como titular de la cesión del aprovechamiento urbanístico a la administración actuante y por ende a la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha y en la LPTSUM deja claramente explicitado que lo titulares de esas cesiones son los ayuntamientos.

Asimismo y como otra diferencia clave frente a los PSI es la regulada en el Art 41, pues los actos de edificación, instalación o uso del suelo en que se concreten los Proyectos de Alcance Regional, estarán sujetos a la previa obtención de licencia municipal, con excepción de los precisos para la ejecución de las infraestructuras, cuyos proyectos, no obstante, se remitirán, para conocimiento, al Municipio afectado, con carácter previo al comienzo de las obras.

17.13 MURCIA: LEY 13/2015 DE 30 DE MARZO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA REGIÓN DE MURCIA: ACTUACIONES DE INTERÉS REGIONAL AIR.

En Murcia se regula la ordenación del territorio y el urbanismo en un único texto normativo a través de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en adelante LOTUM. Se regula en su Título II los instrumentos de ordenación del territorio que conforme al Art 20 son las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación Territorial los programas de Actuación Territorial y como instrumentos excepcionales de ordenación del territorio se regulan las Actuaciones de Interés Regional, en adelante AIR. De hecho tal y como se establece en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia⁵¹⁴ contra la Actuación de Interés Regional Marina de Cope “*el orden de prevalencia de los instrumentos es el siguiente: Directrices de Ordenación territorial, Planes de Ordenación Territorial, Programas de Actuación Territorial, Planes de Ordenación del Litoral, las actuaciones de Interés regional*”.

⁵¹⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 11 de Febrero de 2011 en recurso 877/2004, F.D. III.

Además en la reforma de la Ley tal y como se señala en el artículo publicado en inmoyley⁵¹⁵ a raíz de la reforma de la actual Ley del Suelo de Murcia, los puntos más calientes fueron los referidos a las AIR, *“porque refuerzan la potestad de impulsar proyectos singulares con el control exclusivo del Consejo de Gobierno b que además podrán ser promovidos por los particulares y prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación en vigor. Asimismo se añadía por Blanca Soro Mateo la proposición de ley potencia como instrumentos excepcionales las AIR para el desarrollo de la actividad territorial y urbanística. Desde luego potenciar abiertamente lo excepcional sí que es excepcional. Debemos ser cautelosos a la hora de declarar la trascendencia económica y social para la región de algunos proyectos cuando entren en conflicto con intereses que determinan la clasificación del suelo como no urbanizable y resulten incompatibles con la política territorial sostenible. Las AIR constituyen un elemento perturbador, como debe conocer el grupo parlamentario que presenta la iniciativa y se encuentran queramos o no bajo sospecha”*.

Y es clave la excepcionalidad del mismo ya que posteriormente establece que la actividad territorial y urbanística de la Comunidad de Murcia de forma ordinaria se ejecutará a través de planes y programas de planeamiento urbanístico. Las AIR se regulan en capítulo V en los Art del 31 al 35.

El art 31 las define como aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y, en general, las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal, pudiéndose desarrollar desde la iniciativa pública o privada en desarrollo de las previsiones de las Directrices y Planes de Ordenación o de forma autónoma. Un ejemplo de las mismas fue la Actuación de Interés Regional para la implantación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.

⁵¹⁵ <http://www.inmoyley.com/NOTICIAS/1512345/2015-1-INMOBILIARIO-URBANISMO-VIVIENDA/02-15-INMOBILIARIO-023-34.HTML>

Con respecto al uso de este instrumento ha sido también fuente de debate en los recursos presentados contra dichas actuaciones y la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia Murciano avala la tesis de la configuración de este instrumento establecido por el demandado, si bien posteriormente en el fallo no comparte que un terreno en zona de LIC pueda servir para generar una actuación de este tipo, pero no por la propia figura sino por la naturaleza del espacio protegido y la incidencia de la actuación proyectada en el mismo. De esta forma⁵¹⁶ ha establecido que “...*así como que la AIR no sea instrumento adecuado, pues de conformidad con el Art 41 y 42 de la Ley 1/2001 DEL Suelo De la Región de Murcia, es un instrumento de ordenación y gestión territorial de incidencia en los principales elementos estructurantes de la organización territorial, es decir, que es la figura establecida legalmente para la implementación de actuaciones sobre el territorio de la CCAA de la Región de Murcia con trascendencia o interés público, en un ámbito territorial limitado físicamente y con un objeto también limitado, que en este caso es la configuración de una Marina como modelo de desarrollo turístico en el litoral de la Región, formando parte de ésta decisión del ámbito de discrecionalidad de los poderes públicos regionales*”.

De hecho en el sentido en el que justificamos que dicha actuación no se estima el recurso por el instrumento utilizado sino por el impacto en el medio ambiente al tratarse de una zona LIC, cabe citar la sentencia del Tribunal Constitucional⁵¹⁷ sobre este asunto que establece: “*la redelimitación de espacios naturales protegidos mencionados en la disposición adicional tercera y anexo de la ley murciana 4/1992 para equipararlos a los límites de los lugares de importancia comunitaria a que se refiere el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, lo que así planteado y por las razones que vamos a exponer, supone la vulneración al principio de seguridad jurídica*”.

Asimismo mediante convenios de colaboración y, en su caso, constitución de consorcios, podrán asociarse para la gestión de una Actuación de Interés Regional las distintas Administraciones públicas y particulares interesados.

⁵¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 31 de Mayo de 2013 en recurso 428/2013, F.D.I

El interés regional se declarará por el Consejo de Gobierno. Conforme al Art 33 los promotores o entidades que pretendan llevar a cabo Actuaciones de Interés Regional podrán solicitar, con carácter previo a su tramitación, un informe de viabilidad, que no condicionará las facultades de declaración del órgano competente. A estos efectos, deberá aportarse a la consejería competente en materia de ordenación del territorio la documentación necesaria para el conocimiento de la actuación a desarrollar, comprensiva de las principales características de la misma, incidencia territorial, ambiental, plazos y compromisos generales. El consejero competente en la materia de ordenación territorial resolverá, previa audiencia de los ayuntamientos y consejerías afectadas. En caso de no recaer resolución expresa en un plazo de cuatro meses, se entenderá que la actuación es viable y facultará al promotor a formular formalmente la propuesta.

Podrán ser objeto de declaración como Actuación de Interés Regional las siguientes actividades a) La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios y otras análogas. b) La implantación territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal.

Con respecto a las actuaciones en materia de vivienda a través de las AIR debemos establecer que Roger Fernandez⁵¹⁷ señala “*se rechaza que una actuación de interés regional pueda amparar la construcción de viviendas que siempre podrán desarrollarse aplicando el procedimiento normalizado del urbanismo tradicional. En su opinión no es lo mismo una fábrica de automóviles, o un parque temático que un desarrollo residencial, por lo que estima que debe regularse muy precisamente el objeto de las AIR para evitar conflictos competenciales y legales nada deseables*”.

De hecho el objeto genérico establecido por las actuaciones de interés regional en Murcia y al hilo de la problemática levantada en actuaciones como las de Marina de Cope

⁵¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de Diciembre de 2012 en recurso 234/2012, F.J. VIII.

⁵¹⁸ <http://www.inmoley.com/NOTICIAS/1512345/2015-1-INMOBILIARIO-URBANISMO-VIVIENDA/02-15-INMOBILIARIO-023-34.HTML>

ha hecho a algunos autores como Agudo González⁵¹⁹ a cuestionarse “*que proyectos no tendrían cabida al hilo de la generalidad expresada en el objeto de estas actuaciones*”.

El objeto es como en todos los instrumentos de gestión el caballo de batalla de casi todas las sentencias alegándose en este caso en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia⁵²⁰ por la parte demandante que “*En ningún momento se justifica la necesidad de utilizar la figura de actuación de interés regional reservada para casos realmente excepcionales entre los que nos e encuentra éste, que podría haber regulado a través del planeamiento territorial regional y urbanístico municipal, de conformidad con el Art 41.2 de la Ley 1/2001en referencia a que se promoverá por la administración regional una actuación de interés regional en la zona de Marian de Cope, así como las conexiones con las infraestructuras necesarias, dando especial importancia a la creación de un nuevo acceso desde la autopista Cartagena- vera hasta la zona donde se desarróllela actuación de interés regional ...Se señala además pro el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su dictamen 46/04 que no se consigna en la memoria las razones que justifican utilizar de forma excepcional de la AIR en lugar de ir a la forma ordinaria de desarrollo a través de planeamiento territorial regional y urbanístico municipal. La no justificación expresa de la memoria de esta AIR no puede determinar como pretende la parte actora, al nulidad de los preceptos que dedican las DOT del Litoral de la Región de Murcia a este instrumento de Ordenación del territorio de carácter excepcional, pues el análisis de los mismos, puede inferirse claramente dicho carácter*”.

Dichas actuaciones así como ocurre en las zonas de interés regional de actuación inmediata y diferida en la Comunidad de Madrid, conforme al Art 31 de la LOTUM, Tendrán carácter inmediato o diferido, según lo disponga su propia declaración. Se considerarán que son actuaciones inmediatas aquellas cuyo inicio esté previsto en los siguientes dos años desde su declaración, y diferidas aquellas para las que su inicio esté previsto en cinco años. Las Actuaciones de Interés Regional promovidas por las

⁵¹⁹En este sentido véase Agudo González, J, “La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo”, Revista Vasca de Administración Publica, R.V.A.P, nº89, 2011, pág. 28.

⁵²⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 11 de Febrero de 2011 en recurso 877/2004, F.D. XII.

Administraciones públicas podrán desarrollarse directamente o a través de concursos públicos que al efecto se convoquen.

Conforme al Art 32 las propuestas de Actuaciones de Interés Regional deberán contener las determinaciones y documentación necesarias para acreditar su justificación, ámbito territorial, alcance y contenido, afección de terrenos exteriores, plazos, inversiones comprometidas y su acreditación, obligaciones que asume el promotor y, en su caso, garantías que se le exijan del cumplimiento de obligaciones y plazos. Incorporarán el Estudio de Impacto Territorial.

La actuación podrá definirse con el detalle suficiente para que pueda llevarse a cabo la ejecución de la actuación correspondiente, así como su posterior gestión o remitirse a un instrumento o proyecto de desarrollo, tal y como ocurre de forma similar en los PLSI en Castilla- La Mancha.

Cuando la ejecución de la Actuación de Interés Regional no sea compatible con la planificación territorial y/o urbanística en vigor, dicha actuación incluirá las determinaciones imprescindibles para su implantación efectiva, que prevalecerán sobre el planeamiento general vigente y/o sobre los instrumentos de ordenación territorial en vigor con carácter transitorio hasta tanto tenga lugar su adaptación o revisión.

De hecho conviene reseñar aquí lo ocurrido en el caso de la Marina de Cope que tal y como se establece por Alvarez Carreño y Salazar Ortuño en el análisis de la sentencia de 31 de Mayo de 2013 sobre la AIR Marian de Cope una vez adaptada el planeamiento de los municipios a lo establecido en la AIR⁵²¹ *“De la referencia a los motivos de impugnación de la demanda se desprende la respuesta parcial de la tesis , que cuestionaba tanto el interés regional de la actuación urbanística así como la ausencia de una evaluación de los impactos ambientales adecuada. El desenlace del caso aún mantiene un componente judicial, dada la impugnación ante el propio TSJ de las modificaciones puntuales de los planes generales municipales de ordenación de los municipios de Águilas y Lorca, que pueden seguir un destino similar al de la AIR de Marina de Cope, en lógico descenso en cascada de los efectos de la Sentencia del TC citada”.*

En este mismo sentido y dado la potencialidad de estos instrumentos una vez aprobados definitivamente, en la reclasificación de suelo que obliga a adaptar el planeamiento municipal a los mismos, se debe reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia⁵²² en la que se establece que “La ejecución de la ordenación propuesta en la AIR “Marina de Cope” *determina la aptitud urbanística del ámbito territorial y comporta la reclasificación de los suelos a la categoría de urbanizables. La transformación urbanística de las 1.661 has, que se encuentran incluidas en los límites de la Ley 4/1992 producen una alteración irreversible de la realidad física y una degradación o puesta en peligro de ecosistemas terrestres y marinos de alto valor ecológico, protegidos por la legislación sectorial*”.

Conforme al Art 34, las determinaciones contenidas en las Actuaciones de Interés Regional vincularán a los instrumentos de ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico municipal, para ello podrán, caso de que así se determine en el acuerdo de aprobación definitiva y declaración: a) Producir su modificación automática desde el momento de su declaración. b) Desarrollarse a través del correspondiente planeamiento urbanístico y diferir la definición de las obras de urbanización y la gestión a la redacción del instrumento que corresponda.

Asimismo puede llevar aparejado: a) La declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a los fines de expropiación y de ocupación temporal que resulten afectados, incluida la de las conexiones exteriores con las redes de infraestructuras y servicios generales. Esta declaración se referirá también a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo de los proyectos incluidos en la actuación y en las modificaciones de obras derivadas de la misma que pudieran aprobarse posteriormente. b) La atribución al promotor de la condición de beneficiario de la citada expropiación.

⁵²¹ Alvarez Carreño, S.M y Salazar Ortuño, E, “*Jurisprudencia ambiental en Murcia*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. IV, Nº2, 2013, pág. 3.

⁵²² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 31 de Mayo de 2013 en recurso 428/2013, F.D.I

La elaboración, tramitación y aprobación de todos los instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo, ejecución, y gestión, incluidos los proyectos de urbanización que procedieren, podrá corresponder a la consejería competente en materia de urbanismo, caso de que así se determine en el acuerdo de aprobación definitiva y declaración. A la dirección general competente en materia de urbanismo corresponderá, en este caso, la tramitación del procedimiento y acordar sobre la aprobación inicial, previa audiencia del ayuntamiento, y sobre la provisional, en su caso, así como la aprobación definitiva, salvo en el supuesto de planes generales y modificaciones estructurales del mismo, en que esta última resolución corresponde al consejero.

Los actos de edificación y uso del suelo necesarios para la ejecución de las Actuaciones de Interés Regional, promovidos por la propia Administración Pública de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos serán remitidos a los ayuntamientos afectados, para su conocimiento e informe previo, que deberá evacuarse en el plazo de un mes, y en tales casos no estarán sujetas a la obtención de licencia municipal.

El Consejo de Gobierno podrá, en el acuerdo aprobación definitiva y declaración, eximir excepcionalmente a la Actuación de Interés Regional y a los planes y proyectos derivados de la misma de las autorizaciones e informes cuya regulación sea competencia de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo determinado por las legislaciones estatal y europea.

También se regula en el Art 35 el instituto de la caducidad de forma similar a como se regula en la LOTAU.

17.14 COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: LEY FORAL 35/2002, DE 20 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO: PLANES Y PROYECTOS SECTORIALES DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL

En la Comunidad Foral de Navarra se regula por Ley 35/2002 de 20 de Diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante LOTUNA), ambas dos disciplinas en un único cuerpo Legal. En el Título II referente a la Ordenación Territorial se regula en el Capítulo I sección V del Art 42 al 47 los Planes y Proyectos con Incidencia Supramunicipal.

El precedente más inmediato fue la Ley Foral 12/1986, de 11 de Noviembre, en el que se regulaba en el Capítulo IV los mencionados instrumentos.

De hecho para Cruz⁵²³ *“son los instrumentos de la planificación ejecutiva, cuya operatividad y versatilidad en el régimen anterior los hizo merecedores de su conservación como instrumentos de acción sectorial sobre la ordenación territorial. En el nuevo régimen constituyen uno de los instrumentos de aquella, condición que se atribuye a cuantos tengan incidencia sobre la ordenación territorial y así sea declarado”*.

Se definen en el Art 42 los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal como aquellos que tienen por objeto actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, del municipio o municipios sobre los que se asienten. En este sentido y como ejemplo conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra⁵²⁴ sobre el P.S.I.S. Campus Universidad Pública de Navarra donde se establece como objeto *“ampliación del campus universitario para futuras instalaciones deportivas, campos y laboratorios experimentales etc, y además la creación de zonas residenciales para profesores y alumnos. Desde un punto de vista amplio y finalista no hay excesivos reparos para englobar en el concepto de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social la construcción dentro del Campus Universitario de viviendas de titularidad pública destinadas a residencias de estudiantes o viviendas de profesores, en cuanto estén al servicio de la U.P.N.A”*.

También en el mismo Art 42 se definen los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal como aquellos que tienen por objeto la implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la

⁵²³ Cruz Alli Aranguren, J, *“Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”*, Revista Jurídica de Navarra, Nº37, Enero-Junio 2004, pág. 97.

⁵²⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 11 de Mayo de 1998 en recurso 180/1996, F.D.III.

ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.

García Martínez⁵²⁵ en aras a diferenciar de forma nítida esta figura establece que Así, “los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la ordenación de: actuaciones residenciales, actividad económica o dotacionales cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten. En cambio, los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones: del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.”

Ello ha hecho que Cruz Alli Aranguren⁵²⁶ determine la naturaleza jurídica de los planes como verdaderos instrumentos normativos y a los proyectos como instrumentos ejecutivos directos sin carácter normativo, hecho que por lo anteriormente reseñado, desde el punto de vista que sustenta esta tesis no se puede estar de acuerdo en esta última opinión cuando suponen la conformación normativa indefinida tanto de las ordenanzas a aplicar hasta que se adapte o innove el planeamiento y posteriormente transformándose esas determinaciones del PGOU. En este sentido establece “Los planes sectoriales se han configurado como instrumentos de ordenación territorial, con determinaciones pormenorizadas propias del planeamiento que no tienen los proyectos, como son el ámbito de la ordenación, la clasificación y calificación del suelo, la incorporación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbana y su desarrollo a través de planes parciales, especiales o estudios de detalle. Tales determinaciones ordenadoras y su vigencia indefinida les atribuyen carácter de instrumento de planeamiento de la misma naturaleza normativa que los de ordenación urbana diferente de la propia de los

⁵²⁵ García Martínez, M, “Observaciones Territoriales de Navarra: Sistema de Planificación Territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, Gobierno de Navarra, Diciembre 2011, pág. 16.

⁵²⁶ Cruz Alli Aranguren, J, “Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, Revista Jurídica de Navarra, Nº37, Enero-Junio 2004, pág. 98-99.

proyectos. Distinta es la naturaleza de los proyectos sectoriales por su carácter instrumental a pesar de la identificación como medio de ordenación y de su vigencia. Es significativa su denominación de proyecto, el fin de regular implantación territorial y su interacciones e impactos... Su vigencia indefinida prevé su extinción a los dos años de su aprobación sin que se haya iniciado su ejecución o cuando iniciada esta se interrumpiera, que reconoce el carácter de instrumento de ejecución directa, porque sólo así se puede iniciar o interrumpir su ejecución”. En este punto conviene reseñar que las determinaciones propias contenidas en el Proyecto sectorial sobre la clasificación y uso del suelo suponen desde el momento de la aprobación definitiva, normativa vinculante que obliga al PGOU a adaptarse o innovar el mismo siendo plenamente vigente lo en él contenido hasta que se produzca, con lo que creo que confunde la naturaleza de instrumento de ejecución con el carácter normativo en el contenido por el mero hecho de instruirle la Ley una vertiente ordenadora de planeamiento supramunicipal que afecta de forma directa al planeamiento municipal.

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal podrán ser promovidos desde la iniciativa pública o privada. En este casos a diferencia de la LOTAU se abre la posibilidad de promover un Plan a la iniciativa privada, lo que en Castilla- La Mancha es vedado a la iniciativa pública incluso cuestionándose si el sector publico regional puede o no promoverlos.

Las determinaciones contenidas en los Planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que se enmarcarán y se ajustarán a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio de rango superior que resulten aplicables, vincularán al planeamiento del ente o de los entes locales a los que afecte. Además los entes locales afectados deberán adaptar el planeamiento urbanístico a aquellas determinaciones relativas al mismo con ocasión de su revisión o su modificación, siempre y cuando el objeto de esta se viera directamente afectado por dichas determinaciones.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra⁵²⁷ en la que se dispone que no puede prosperar la alegación de declarar nulo el P.S.I.S en cuanto a la clasificación del suelo por los siguientes motivos “A) *La regulación contenida en la Ley foral 12/1986, de 11 de Noviembre, de ordenación del territorio, que en su Art 2 establece que los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto...., el art 23.1 que dispone que las determinaciones contenidas en los planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vincularán el planeamiento del ente o entes locales en los que se asienten dichos planes o proyectos, que deberán adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efectos se determine.* B) *La necesidad en orden a la realización de la universidad de la clasificación de suelo para poder llevar a cabo su ejecución en suelo apto para su implantación.* C) *El absurdo al que conduciría la estimación de considerar, exclusivamente aptos para la clasificación de suelos, a los planes generales quedando vacías de contenido las competencias otorgadas por la Ley Foral 12/ 1986 al Gobierno de Navarra si los municipios optasen por la no modificación de tales planes.* D) *La primacía que a tales proyectos se otorga sobre otros planes...*”

Se trata de instrumentos directamente ejecutivos, con carácter normativo y naturaleza jurídica, sin necesidad de un desarrollo posterior aunque en el caso de los planes pueden venir posteriormente desarrollados a través de Planes especiales.

Las características básicas de los Planes y proyectos se resumen según Echeverría, C⁵²⁸ para los Planes en:

“1.- Son Planes de ordenación territorial, que tienen por objeto ordenar determinados ámbitos delimitados por ellos mismos, siempre que el Plan afecte a más de un término municipal, o debido al interés general en la actuación a proponer, trascienda por su magnitud, importancia o especiales características, el ámbito del municipio sobre el que se asiente el Plan.

⁵²⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 1080/1995 en recurso 942/1994 de 1 de Diciembre de 1992, sobre P.S.I.S Campus Universidad Pública de Navarra, F.DII

⁵²⁸ Echeverría Ayerra, C, “*Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*”, Azkoaga, Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Nº 8, 2001, pág. 142 y 143.

2.-Son Planes especiales, vinculados únicamente a la implantación territorial de áreas industriales, residenciales, dotacionales o relativas a infraestructuras.

3.- Su ámbito territorial es indeterminado a priori, pues en algunas ocasiones, superan el ámbito municipal y, en otras, no superan el mismo, pero debido entre otros, al interés general de la actuación que se va a llevar a cabo, se considera oportuno por parte del Gobierno de Navarra el desarrollo de este instrumento de ordenación, clave es aquí en palabras de la autora la definición como instrumentos de ordenación y no híbrido de ejecución con la vocación directamente aplicable con la que se configura.

4.-Son planes ejecutivos de carácter obligatorio y de aplicabilidad inmediata, que solo necesitan desarrollo a través del correspondiente proyecto.

5.- Como consecuencia de lo anterior, no son planes necesarios, ya que las EELL no requieren de su preceptiva aprobación definitiva para formular planes urbanísticos locales, ni precisan para su desarrollo de los planes especiales, dada su directa operatividad, aunque esto no quiere decir que determinadas determinaciones se desarrollen posteriormente por éstos si no vienen contenidas a priori en el Plan Sectorial de Incidencia supramunicipal.

6.- Son planes que pueden afectar a cualquier clase de suelo, al que califican nuevamente según el uso de la instalación a implantar y que obligan a modificar el planeamiento local para adaptarse a sus determinaciones".

Y para los proyectos en:

"Tienen naturaleza normativa, debido a que al igual que en los Planes vinculan mediante determinaciones concretas de carácter ordenador, al planeamiento local. Asimismo tienen capacidad de intervención en la administración pública local, lo que implica la modificación de las determinaciones contenidas en los planeamientos municipales. A semejanza de los Planes, son instrumentos de ordenación territorial originarios, no necesitados de la previa existencia de otro instrumento de ordenación territorial aunque en el caso de las Normas Urbanísticas Comarcales sí que aparecen como instrumentos de desarrollo de las actuaciones previstas en las mismas".

Corresponde al Gobierno de Navarra declarar, un Plan o Proyecto Sectorial como de Incidencia Supramunicipal, para lo cual deberá motivar y justificar en el expediente:

- a) Que las actuaciones o infraestructuras previstas afectan a la ordenación del territorio en un ámbito supramunicipal y que o bien poseen una función vertebradora y estructurante del territorio; sirven para desarrollar, implantar o ejecutar políticas sectoriales del Gobierno de Navarra, de las entidades locales o del Estado en la Comunidad Foral; o corresponden a determinaciones previstas en legislación foral sectorial.
- b) Que tal declaración es necesaria para garantizar la adecuada inserción en el territorio de las actuaciones, infraestructuras, dotaciones e instalaciones que constituyen su objeto, su conexión con las redes y servicios correspondientes sin menoscabo de la funcionalidad de los existentes, su adaptación al entorno en el que se emplacen y su articulación con las determinaciones del planeamiento urbanístico y territorial vigente, o su justificación en planes o programas públicos aprobados por las administraciones competentes, o en determinaciones de legislación foral sectorial.
- c) Que previamente a la aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal del proyecto o plan sectorial por parte del Gobierno de Navarra, el mismo haya sido sometido a un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un Plan de Participación pública, en el que se observarán las garantías, condiciones y derechos previstos en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, conforme al Art 43 contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación del ámbito objeto de ordenación⁵²⁹, con indicación de los términos municipales afectados, y descripción del espacio abarcado por el mismo, haciendo

⁵²⁹ En este sentido y ligado a la forma de gestión del Plan, conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 11 de Mayo de 1998 en recurso 180/1996, F.D. II en el que sobre el P.S.I.S del Campus de la Universidad Pública de Navarra se establece que *"Se planeó un P.S.I.S con finalidad de ampliar la U.P.N.A y se entremezcla con un Plan Parcial del Ayuntamiento de Aranguren de urbanizar unos terrenos comunales y construir viviendas. La naturaleza de uno y otro instrumento de planificación territorial son muy*

referencia, a su vez, al contexto geográfico en el que se inserta la actuación y a las infraestructuras generales existentes que interesen a la misma. El ámbito delimitado deberá incluir las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores de la actuación.

b) Justificación de las circunstancias que motivan su declaración como de incidencia supramunicipal.

c) Descripción con la especificación suficiente de la actuación objeto del Plan Sectorial.

d) Clasificación y calificación del suelo, así como las determinaciones de carácter estructurante y pormenorizado que sean precisas para la urbanización de cualquier clase de suelo. No obstante la fijación de determinaciones pormenorizadas podrá dejarse total o parcialmente a su desarrollo a través de Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle, pudiendo llevarse a cabo su ejecución a través de Proyectos de Urbanización y de los correspondientes instrumentos de gestión urbanística necesarios según el sistema de actuación por el que se desarrolle el Plan, que serán aprobados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de los Municipios afectados, o por el Ayuntamiento correspondiente, si así lo autoriza el citado Departamento y con sujeción a las directrices que emanen del mismo.

e) Cumplimiento de las determinaciones sobre espacios dotacionales y servicios.

f) Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, o, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.

g) Análisis de las propuestas que realicen con examen de la viabilidad económica de las mismas, así como las garantías que se establezcan reglamentariamente.

h) Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se desarrolle la actuación.

distintos; la del primero es la implantación territorial de infraestructuras generales de interés público-social y la del segundo urbanizar el territorio y construir viviendas. La normativa también es distinta la Ley foral 12/1986 para el primero y la Ley del Suelo para el segundo. Así mismo en su ejecución se han entremezclado sistemas de actuación como son el de expropiación, típico y normal de los P.S.I.S con el de reparcelación propio de actuación urbanística”.

i) Síntesis y conclusiones del proceso de participación pública.

Además si son de iniciativa privada deberán contener:

- a) Estudio de la viabilidad económica de la actuación y duración temporal estimada para su ejecución.
- b) Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar. La garantía total no podrá ser inferior a un importe del 6 por ciento del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial, pudiendo constituirse y cancelarse, con autorización previa de la Administración actuante, en función de las fases de cumplimiento de las obligaciones.

El desarrollo de Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal deberá prever la cesión a los Ayuntamientos afectados del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo susceptible de tráfico inmobiliario, libre de cargas de urbanización y de cualesquiera otras. La cesión a las entidades locales se realizará por medio de los instrumentos de gestión correspondientes en proporción a la superficie de su término municipal que esté incluida en el área de actuación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal. No se computarán como aprovechamiento lucrativo los equipamientos y dotaciones públicas que se destinen al uso o al servicio público. A diferencia que en Castilla- La Mancha no se habla de administración actuante sino directamente del Ayuntamiento afectado con independencia de que su promoción se efectúa en régimen de gestión Directa por la Comunidad Foral de Navarra

Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal deberán tener el contenido suficiente y preciso como para poder describir y regular adecuadamente su implantación en el territorio y poder analizar sus interacciones e impactos sobre el mismo. Asimismo podrán prever procedimientos para autorizar adaptaciones de su contenido que puedan ser exigidas por la ejecución de las obras. A tal fin, los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Descripción del espacio en que se asienta la infraestructura o instalación objeto del proyecto y ámbito territorial de incidencia del mismo, incluyendo las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores de la actuación.

- b) Justificación de las circunstancias que motivan la declaración como de incidencia supramunicipal de la infraestructura o instalación.
- c) Descripción, con la especificación suficiente, de las características de la infraestructura o instalación objeto del Proyecto.
- d) Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, y, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.
- e) Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se asiente la infraestructura o instalación.
- f) Normativa reguladora de uso y protección del suelo en el ámbito del proyecto y su justificación.
- g) Síntesis y conclusiones del proceso de participación pública.

Los Proyectos Sectoriales de iniciativa particular deberán además contener las mismas determinaciones que las establecidas anteriormente para los planes sectoriales.

El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda podrá autorizar las adaptaciones que exigiera la ejecución material de las obras incluidas en un Proyecto Sectorial.

Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se tramitarán ajustándose al siguiente procedimiento conforme se establece en el Art 45:

- a) El organismo, entidad, persona jurídica o física que promueva un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal lo someterá a la consideración del Gobierno de Navarra. Si bien como señala Echevarria, C⁵³⁰, *“los planes sectoriales solo pueden promoverse por la iniciativa privada cuando esta gestione servicios públicos, según establece el Art 61.3 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio 10/1994”*.

⁵³⁰ Echeverría Ayerra, C, “Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal”, Azkoaga, Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Nº 8, 2001, pág. 149.

- b) El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación con los Departamentos afectados y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, elevará propuesta de aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal al Gobierno de Navarra.
- c) El Gobierno de Navarra declarará, si así lo estima conveniente, dicho Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal.
- d) El Acuerdo del Gobierno de Navarra declarando el Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal se publicará en el boletín oficial de Navarra, y se someterá el expediente por plazo mínimo de un mes a los trámites simultáneos de información pública y de audiencia a los Ayuntamientos sobre los que incida el Plan o Proyecto.

Considera en este caso Echeverría C⁵³¹, que *“no debe descartarse la posibilidad de introducir algún cambio en el procedimiento de elaboración y aprobación de estos instrumentos. Así al objeto de que las entidades locales afectadas y los particulares puedan expresar su opinión desde el inicio de las actuaciones, es decir previamente a la declaración inicial del Plan o proyecto como de incidencia supramunicipal, el Departamento del Gobierno de Navarra, organismo, entidad o persona jurídica o física que promueva una determinada actuación, mediante el desarrollo de un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia supramunicipal, lo debería de exponer desde un principio a información pública de las entidades locales afectadas, de forma simultánea al sometimiento de la consideración del gobierno de Navarra”*.

- e) Informadas las alegaciones por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio.
- f) El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, acordará, si procede, la aprobación, pudiendo establecer

⁵³¹Echeverría Ayerra, C, “Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal”, Azkoaga, Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Nº 8, 2001, pág. 155.

las condiciones que sean precisas o las medidas correctoras necesarias para una mejor ordenación. En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra⁵³² al establecer que *"es decir la aprobación correspondiente al Gobierno de Navarra de ahí que no se atisbe nulidad de ningún tipo en lo actuado por este camino. Dicho lo anterior se puede afirmar que el gobierno con lo actuado no toca para nada la autonomía municipal; tal vez se esté hablando por hablar al no encontrar una base jurídica ni siquiera sea medio sólida para reflejar ilegalidad en lo acontecido..."*.

Se entenderán desestimadas las solicitudes de aprobación de Planes y Proyectos Sectoriales promovidos por la iniciativa privada, cuando, transcurrido el plazo de cuatro meses desde el ingreso del expediente completo en el registro, no haya recaído resolución expresa. En la aprobación definitiva por el Gobierno de Navarra se podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social, así como la urgencia, a efectos expropiatorios.

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal conforme al Art 46 tienen una vigencia indefinida. No obstante, el Gobierno de Navarra, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar su extinción en los siguientes supuestos: a) Que transcurrieren dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado la ejecución de las obras de urbanización o cuando iniciadas estas se interrumpieran, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años. b) Que el promotor renuncie a su ejecución. c) Que posteriores modificaciones sustanciales de las circunstancias que afecten al área ordenada por el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal, o a su objeto, priven de sentido su finalidad. En tal caso, perdida la causa que motivó el plan, deberá procederse, en su caso, a la ordenación de los suelos mediante su incorporación en el Plan General Municipal. d) Que concurren razones de interés público debidamente justificadas. e) Que se haya finalizado su ejecución y cumplida su finalidad. En tal caso se procederá a su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar

⁵³² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 455/1997 en recurso 763/1993 de 17 de junio de 1997 sobre P.S.I.S Implantación de una Instalación comercial de Gran Superficie en Estella promovido por Sabeco, F.D III

una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal. f) Que lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial.

Los proyectos sectoriales asimismo también tendrán una vigencia indefinida. No obstante, el Gobierno de Navarra, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar su extinción de forma muy similar la regulada en los planes, en los siguientes supuestos: a) Cuando hayan transcurrido dos años desde su aprobación definitiva sin que se haya iniciado su ejecución o cuando iniciada esta se interrumpiera, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años. b) Que el promotor renuncie a su ejecución. c) Que se haya finalizado su ejecución y cumplida su finalidad. En su caso se procederá a su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal. d) Que lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Proyecto Sectorial.

Las obras previstas en un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal conforme al Art 47, sin perjuicio de las obligaciones tributarias que correspondan ante las entidades locales, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local cuando se cumplan los siguientes requisitos⁵³³:

⁵³³ Léase Echeverría Ayerra, C, “*Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*”, Azkoaga, Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Nº 8, 2001, pág. 151, en la que se estipula que “*Existe Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que declara la exención de la licencia para aquellas grandes obras públicas que por su trascendencia y servicio a la Comunidad superen el estricto concepto municipal de urbanismo y se integren en el estricto concepto municipal de ordenación del territorio. No distingue el Tribunal, la exención de licencia por razón del titular de las obras, sino por su naturaleza, alcance y extensión, es decir, por sus efectos. De donde ha de concluirse que también aquellas obras o actividades*

1. Se trate de la construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como su puesta en funcionamiento, que sean declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra.
2. La declaración de interés general podrá efectuarse de forma simultánea con la aprobación definitiva del Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal o con posterioridad mediante Decreto Foral del Gobierno de Navarra.
3. Se comunique por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dicha declaración a las entidades locales afectadas.
4. Con carácter previo al inicio de las obras o a su puesta en funcionamiento el promotor deberá acreditar ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la sujeción del proyecto de ejecución a las determinaciones del Plan o Proyecto Sectorial y a la normativa protectora del medio ambiente.
5. El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de las entidades locales afectadas, autorizará la ejecución de las obras, con las determinaciones que resultaran necesarias
6. Por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se comunique el cumplimiento de todos estos requisitos a las entidades locales afectadas, pudiendo, a partir de dicha notificación, el promotor iniciar directamente las obras o la puesta en funcionamiento de la actividad.
7. Una vez finalizadas la ejecución de las obras o instalaciones o la puesta en funcionamiento de la actividad, el promotor presentará ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda certificación, expedida por técnico competente, acreditativa de tal extremo, así como de que las mismas se han llevado a cabo conforme al proyecto de ejecución, de la cual el citado Departamento dará traslado a las Entidades Locales afectadas.

promovidas por particulares que excedan, por su incidencia, del urbanismo local y sean tramitadas como proyectos o planes sectoriales se encuentren eximidas de licencia municipal”.

8. Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones de la autorización, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, autorizará el inicio de la actividad.

En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra⁵³⁴ en la que se dispone que *“como colofón cabe añadir, respecto a los P.S.I.S , como el que se contempla que la Ley Foral 5/92 al adicionar un Art 26.bis a la Ley Foral 12/86 estableció que “ la constitución y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de carácter público, así como su puesta en funcionamiento, con independencia de la forma de gestión que se adopte para la realización de la obra o prestación del servicio, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local e igualmente en los supuestos de urgencia o interés público, el Consejero de Ordenación del Territorio y medio ambiente podrá disponer el otorgamiento de las licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de las obras y puesta en funcionamiento de las actividades objeto de un Plan o proyecto sectorial de incidencia supramunicipal promovido por la iniciativa particular, si transcurrido un mes desde que el promotor hubiera formulado la solicitud y requerido a la entidad local el otorgamiento, esta no lo hubiera otorgado en el plazo de un mes. Especificando en su disposición transitoria que la no sujeción a licencia o control preventivo local... se aplicará a la construcción, reparación y puesta en funcionamiento de las obras publicas contempladas en P.S.I.S aprobados con anterioridad a esta Ley Foral, entendiéndose implícita la declaración de interés general en la aprobación definitiva”.*

17.15 PAIS VASCO: LEY 4/1990 DE 31 DE MAYO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAIS VASCO: PLANES TERRITORIALES SECTORIALES Y PARCIALES. PTS Y PTP.

La regulación de la Ordenación del Territorio en el País Vasco se lleva a cabo por la Ley 4/1990 de 31 de Mayo de Ordenación del Territorio (en adelante LOTPV), y posteriormente desarrollada por el Decreto 206/2003 de 9 de septiembre por el que se regula el procedimiento de aprobación de las modificaciones no sustanciales de las

⁵³⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 375/1994 en recurso 125/1991 de 22 de Julio de 1994 en recurso con el Proyecto sectorial de incidencia supramunicipal “Centro de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos de la Comarca de Pamplona”, F.D I.

directrices de Ordenación Territorial, planes territoriales parciales y planes territoriales sectoriales, sin que como se puede apreciar estén regulados estos instrumentos híbridos que permiten materializar la realidad de actuaciones territoriales supramunicipales.

En la citada Ley los instrumentos de ordenación del territorio se definen como directrices de ordenación del territorio, planes territoriales parciales y planes territoriales sectoriales.

Ya en su Exposición de motivos se establecía en su Exponendo V sobre los mismos cual iba a ser la clave de su función obre la base de las Directrices de Ordenación territorial y de igual forma regulado que posteriormente reza el Art 2, de modo que *"Las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos. La Ley introduce la previsión de su desarrollo a través de los Planes Territoriales Parciales, que habrán de formularse para aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieran una ordenación más detallada, correspondiendo al Gobierno Vasco la apreciación de la concurrencia de tales factores. En consecuencia, el ámbito objeto de los Planes Territoriales Parciales se definirá en base a parámetros que no obligatoriamente habrán de coincidir con las divisiones administrativas. Debiendo tomarse en consideración las diversas circunstancias incidentes sobre un espacio físico determinado. Bajo la denominación de Planes Territoriales Sectoriales se regulan los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales, así como en la de los planes y proyectos que corresponda promover en el territorio de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá prevalecer el carácter integrador y prevalerte de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial. El desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial requeridos en esta Ley se dispone sea realizado, en los términos que la misma establece, a través de las figuras de planeamiento general y especial"*.

Por tanto se procederá a analizar los planes territoriales parciales y sectoriales, que presentan grandes similitudes a los Planes de Acción Territorial regulados en la legislación Valenciana y a los Planes Territoriales Especiales y Parciales Canarios.

Los Planes Territoriales Parciales tienen por objeto conforme al Art 11 de la LOTPV desarrollar las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas, o zonas supramunicipales que estas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan.

En este sentido Jáuregui y Erquicia⁵³⁵ establecen que *“Los Planes Territoriales Parciales pretenden desarrollar los criterios de las directrices a nivel de cambio de escala, de escala más baja dentro de las áreas funcionales en que se distribuye el territorio, y que de alguna manera van a vincular a todo el planeamiento municipal en cuanto a que como plan de rango superior, las determinaciones de los planes municipales, van a tener que seguir los criterios y las pautas de los Planes Territoriales Parciales”*.

Lozano Valencia⁵³⁶ establece que *“deberán desarrollar lo apuntado por las DOT dentro de cada una de las áreas funcionales delimitadas. Dicha delimitación se ha basado en una serie de criterios geográficos económicos y sociales. En realidad se trata de áreas bastantes homogéneas, bien diferenciadas del resto y con un funcionamiento determinado, fundamentalmente a nivel de áreas de atracción y red de asentamientos. También juegan un papel fundamental cuestiones puramente históricas y geográficas, de hecho no es poca, la importancia que ostentan estas dos dimensiones a la hora de delimitarlas”*.

Se trata de instrumentos de ordenación territorial general, de directrices de ordenación, similares a los Planes de Ordenación territoriales Subregionales en Castilla- La Mancha que afecta a una zona geográfica preestablecida del territorio vasco, pero no de elementos de carácter híbrido que ordenen, gestionen y ejecuten infraestructuras o reservas de suelo

⁵³⁵Jauregui, P y Erquicia, JM, “Marco de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, MUNIBE, N°44, San Sebastián, 1992, pág. 62.

⁵³⁶Lozano Valencia, P.J., “La Ordenación Territorial en el País Vasco: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la escala Intermedia”, Investigaciones Geográficas, N°32, 2003, pág. 160-161.

concretas como los PSI o PLSI de ámbito supramunicipal de interés general que vinculan al planeamiento urbanístico municipal.

De hecho el mismo autor añade a continuación *“es que no califican ni clasifican suelo. La calificación a partir de estas figuras, además de la clasificación de este recurso sigue recayendo en los entes locales”*.

Deberán contener conforme al Art 12 de las siguientes determinaciones:

a) Definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.

b) Señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras según sus características.

c) Definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan.

d) Criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística.

e) Definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.

f) Cuantificación de las superficies de suelo que hayan de reservarse en todo caso con destino a alguna de las siguientes finalidades:

– Construcción de viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, o cualesquiera otras que en el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.

– Promoción pública de suelo industrial al objeto de posibilitar la formación de polígonos urbanizados.

g) Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones contenidas en las Directrices.

La formulación de las determinaciones se realizará, en todo caso, respetando el ámbito competencial garantizado a las Entidades Locales.

Los Planes Territoriales Parciales concretarán sus determinaciones en los siguientes documentos:

- a) Estudios y planos de información.
- b) Memoria explicativa del Plan.
- c) Estudio Económico-Financiero.
- d) Programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años.
- e) Planes y normas de ordenación.

La formulación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales conforme al Art 13 se ajustarán al siguiente procedimiento:

La iniciativa para su formulación corresponderá indistintamente el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y a las Diputaciones Forales, salvo que el Plan afecte a Municipios de diferentes Territorios Históricos en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el citado Departamento, de oficio o a instancia de las Diputaciones Forales. Los Municipios comprendidos en las áreas o zonas delimitadas a estos efectos por las Directrices de Ordenación Territorial podrán, mediante acuerdo motivado, instar el ejercicio de dicha iniciativa. Cuando tal acuerdo lo sea de al menos dos tercios de los municipios afrontados que representen como mínimo la mitad de la población, tendrá carácter vinculante para las Administraciones competentes.

La Administración, autonómica o foral, que adopte la iniciativa recabará de la otra la información general que considere necesaria para la redacción del Plan, así como la específica que se refiera a sus previsiones y programas de actuación relativos a la zona afectada. Asimismo recabarán de los Municipios afectados la información que consideren necesaria a los mismos efectos. La información relativa a las previsiones y programas de actuación e inversiones de la Administración del Estado será solicitada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma a través en todo caso del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

El órgano que adopte la iniciativa para la formulación del Plan será competente para conducir el procedimiento y para aprobar aquél inicial y provisionalmente.

Antes de proceder a la aprobación inicial se elaborará un Avance, que será remitido a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas a los efectos de que en el plazo de dos meses puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas.

La propuesta de acuerdo de aprobación inicial del Plan será preceptivamente informada por la Comisión de Ordenación del Territorio.

El Plan inicialmente aprobado será sometido a un período de información pública por plazo de dos meses, contado a partir de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del País Vasco. Asimismo el acuerdo habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y en, al menos dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma.

Simultáneamente al periodo de información pública se dará audiencia a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas a fin de que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones y sugerencias al Plan, que les será remitido a estos efectos.

A la vista del resultado de los trámites precedentes se adoptará el acuerdo de aprobación provisional del que se dará traslado, junto con el expediente, a la Comisión de Ordenación del Territorio para su preceptivo informe.

Evacuado éste, la Comisión remitirá el expediente con su informe al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, que elevará la correspondiente propuesta al Gobierno Vasco para la aprobación definitiva del Plan.

La aprobación mediante Decreto del Gobierno Vasco se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco juntamente con las Normas de Ordenación. Asimismo será publicada en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y en, al menos, dos periódicos de mayor circulación en la Comunidad Autónoma.

Los Planes Territoriales Parciales conforme al Art 15 vincularán en sus propios términos a los Planes urbanísticos regulados en la Ley del Suelo. Cuando los Planes Territoriales Parciales incidan sobre planes urbanísticos ya existentes, el acuerdo de

aprobación definitiva de aquéllos precisará los puntos concretos en los que éstos quedan modificados desde ese mismo momento, sin perjuicio de que los Ayuntamientos afectados puedan incoar los procedimientos precisos para incorporar dichas determinaciones.

Los Planes Territoriales Sectoriales se regulan en el Art. 16. 1 que son aquellos planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco tendrán el carácter de Planes Territoriales Sectoriales y se formularán cuando el Gobierno Vasco lo determine. El mismo carácter tendrán, los planes con incidencia territorial que elaboren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

En este sentido Lozano Valencia⁵³⁷ apunta que *“hay que destacar que existen tres áreas bien definidas a nivel de Planes Territoriales Sectoriales: La primera hace referencia a la ejecución de la política del suelo, la segunda a las grandes infraestructuras y la tercera a la política del medio ambiente”*

Jauregui y Erquicia⁵³⁸ los definen como aquellos que *“pretenden planificar en el tiempo y en el espacio las actuaciones sectoriales. Léase por ejemplo, Suelo Industrial, Suelo Residencial, Actuaciones Sectoriales de cualquier departamento del Gobierno, de las Diputaciones, dentro de un contexto territorial y con unas pautas territoriales ya definidas dentro de las propias directrices... Como dato de interés se están elaborando ya una serie de planes territoriales, concretamente en consenso y bajo un acuerdo con la Diputación Foral de Bizkaia, el Plan Territorial Parcial de la Subárea Funcional del Gran Bilbao, y también dentro del territorio de Bizkaia, el Plan del Área Funcional de Gernika-Markina, absorbiendo prácticamente el ámbito de Urdaibai y la comarca de Lea-Artibai; con la Diputación de Gipuzkoa está en marcha un convenio para la redacción de los planes territoriales parciales del territorio de Gipuzkoa, concretado en las cuatro áreas funcionales íntegramente encuadradas en Gipuzkoa.”*

Conforme al Art 17, a fin de garantizar desde el primer momento la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de

⁵³⁷ Lozano Valencia, P.J., “La Ordenación Territorial en el País Vasco: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la escala Intermedia”, Investigaciones Geográficas, Nº32, 2003, pag 166.

⁵³⁸ Jauregui, P y Erquicia, JM, “Marco de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, MUNIBE, Nº44, San Sebastián, 1992, pág. 62.

Ordenación y de los Planes Territoriales Parciales que, en su caso, los desarrollen, los órganos de la Administración, autonómica o foral, competentes para su elaboración por razón de la materia consultarán previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas soluciones posibilidades de la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial. La alternativa que en cada caso se elija habrá de justificar su compatibilidad con la ordenación territorial vigente.

Excepcionalmente, cuando no sea posible enmarcar en la ordenación territorial vigente ninguna de las alternativas y soluciones analizadas por el órgano competente para la elaboración del Plan Sectorial y el contenido de este sea de excepcional interés público, dicho órgano podrá proponer al Gobierno Vasco la introducción de las rectificaciones que resulten imprescindibles en los instrumentos de ordenación territorial. El Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio y de las Administraciones afectadas, adoptará en cada caso la resolución que proceda.

Los planes urbanísticos regulados en la legislación sobre régimen del suelo, habrán de ajustarse a las rectificaciones introducidas en los instrumentos de ordenación territorial, en los plazos establecidos en los mismos.

Las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan.

Asimismo todo a lo anteriormente dispuesto será de aplicación conforme al Art 21 a los planes y proyectos que corresponda promover a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes en ejercicio de sus propias competencias. En el supuesto de que el Gobierno Vasco acuerde la rectificación de los instrumentos de ordenación territorial, esta se llevará a cabo por el procedimiento de urgencia.

Los Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco conforme al Art 18, habrán de ser preceptivamente informados por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y por la Comisión de Ordenación del Territorio y se elevarán al Consejo de Gobierno para su

aprobación definitiva juntamente con dichas informes, a propuesta conjunta del titular del Departamento interesado y el titular del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. El acuerdo de aprobación definitiva, revestirá la forma de Decreto y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

Conforme al Art 19 en el supuesto contemplado en el número 3 del artículo 17 la aprobación definitiva de los Planes Territoriales Sectoriales elaborados por los distintos Departamentos del Gobierno Vasco quedará supeditada a la aprobación por éste de las rectificaciones pertinentes de los instrumentos de ordenación territorial y carecerá de eficacia hasta ese momento. Si concurrieran razones de urgencia, que corresponderá apreciar al Gobierno Vasco, éste podrá acordar que en la tramitación de las rectificaciones de los instrumentos de ordenación territorial se prescinda de la formulación del correspondiente Avance y se proceda directamente a la aprobación inicial, reduciéndose a la mitad los plazos de información pública y audiencia.

Los Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los Órganos Forales de los Territorios Históricos en ejercicio de sus propias competencias se someterán, con carácter previo a su Aprobación definitiva por dichos Órganos, al informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. En el supuesto contemplado en el 17.3 no podrá iniciarse válidamente actividad alguna de ejecución de estos Planes hasta tanto el Gobierno Vasco apruebe definitivamente las rectificaciones que sea preciso introducir en los instrumentos de ordenación territorial con los que aquellos sean incompatibles.

Los Planes Territoriales Sectoriales y los planes y proyectos que por su naturaleza trasciendan el ámbito o interés estrictamente municipal y se encuentren correctamente insertados en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación y Planes Territoriales Parciales que, en su caso, los desarrollen, conforme al Art 22 vincularán con sus determinaciones a los planes urbanísticos regulados por la Legislación sobre régimen de suelo.

El Gobierno Vasco conforme al Art 23, podrá suscribir conciertos con las distintas Administraciones Públicas en orden a la elaboración conjunta de Planes Territoriales o Sectoriales. Los conciertos que, al efecto, se suscriban precisarán la forma y los términos de

la cooperación entre las diversas Administraciones y establecerán las fórmulas precisas para asegurar la compatibilidad de esos planes con los instrumentos de ordenación territorial y urbana.

Para terminar me gustaría aludir a una reflexión de Lozano Valencia⁵³⁹ que establece *"Con todo, a día de hoy, existe una fuerte irrupción de los Planes parciales de cada una de las comarcas, así como los planes sectoriales de cada uno de los sectores. Dicha irrupción no quiere decir que se haya solventado los problemas apuntados, sino que hacen patente la necesidad de generar estos documentos de cara un futuro incierto, donde la ordenación territorial a esta escala intermedia parece un requisito obligatorio para el desarrollo de la Comunidad Autónoma Vasca. La competencia entre la distintas regiones que integran la UE es palpable, y aquellas que no desarrollen los suficientes planes y las suficientes directrices de desarrollo, de una manera lógica y estudiada de antemano, con estrategias muy consolidadas, deberán atenerse a la situación más favorable de aquellas que si hicieran los deberes en su momento"*.

Totalmente de acuerdo en el avance producido en el País Vasco en instrumentos de Ordenación del Territorio que sentarán posteriormente las bases para un desarrollo armónico y equilibrado de todos los municipios que lo componen, si bien es cierto que a mi juicio ha dejado pasar la oportunidad de regular actuaciones intermedias entre la ordenación territorial y urbanística para que aquellos loables fines establecidos en los planes territoriales y sectoriales se hagan realidad de forma ejecutiva a través de proyectos o planes de singular interés cuando pueden verse afectados varios municipios o cuando el interés general de la Comunidad deba prevalecer sobre la del municipio de forma individualizada.

⁵³⁹ Lozano Valencia, P.J., *"La Ordenación Territorial en el País Vasco: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la escala Intermedia"*, Investigaciones Geográficas, N°32, 2003, pág. 160.

17.16 LA RIOJA: LEY 5/2006 DE 2 DE MAYO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE LA RIOJA MODIFICADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008: ZONAS DE INTERÉS REGIONAL Y PROYECTOS DE INTERÉS SUPRAMUNICIPAL. ZIR Y PIS.

En la Rioja se regula en un único texto legal, la Ley 5/2006 de 2 de Mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja, en adelante LOTUR, las materias de urbanismo y ordenación territorial. En el título I de instrumentos de Ordenación del territorio se regulan como tales en el Art.15 la Estrategia Territorial de La Rioja, las Directrices de Actuación Territorial, Las Zonas de Interés Regional y los Proyectos de Interés Supramunicipal, (en adelante a estos dos últimos denominamos ZIR y PIS).

Se regulan en el Capítulo IV en primer lugar las zonas de interés regional en los Arts. Del 30 al 33. Dichas zonas se asemejan a los PLSI en Castilla- La Mancha, pues se trata de actuaciones urbanizadoras que no conllevan proyectos constructivos con suficiente grado de detalle para ser ejecutados de forma inmediata, sino que más bien sirven a objetivos socio políticos de creación de reservas estratégicas de suelo para los fines establecidos por la CCAA.

Se definen en el Art 30 a las ZIR como aquellas zonas que tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional. Las Zonas de Interés Regional podrán dictarse en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial, en cuyo caso se ajustarán a sus previsiones, o bien de forma independiente. Se delimitarán en terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable.

Es conveniente aludir en este punto a la Sentencia del Tribunal Supremo⁵⁴⁰ de 5 de Julio de 2012 por la que se establece “*Sucedo además que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se establece en el Art 2 del TRLS de 2008, y la consiguiente preservación del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística,*

⁵⁴⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 5189/2012 en recurso 3869/2010 de 5 de Julio de 2012 F.D. V y VI, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Rioja de 19 de Septiembre de 2008 por el que se declara el

previstas en el número 2.b) de este precepto, vincula no solo al planeamiento urbanístico, sino también a los instrumentos de ordenación del territorio. Por ello no puede llevarse a cabo en esos terrenos un uso residencial, con la previsión de un nuevo núcleo de población, la llamada Ecociudad, aunque se pretenda la construcción de viviendas protegidas y demás objetivos que se mencionan en la memoria justificativa del Acuerdo impugnado de 19 de Septiembre de 2008, al ser contrario al Art 12.2.a) del TRLS08.

La previsión de que las ZIR tengan por objeto actuaciones industriales residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de alcance o de interesa regional... y que pueden delimitarse en terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable, no supone que cualquiera de aquellas actuaciones puedan implantarse indistintamente en suelo no urbanizable o urbanizable. Al contrario este precepto ha de ser interpretado en relación con los demás de la propia LOTUR, que prohíbe los usos incompatibles con los objetivos de protección en suelo no urbanizable, así como la implantación de núcleos de población en esa clase de suelo como resulta de su Art 49, lo que determina que no haya contradicción con el Art 12.2.a) del TRLS08 aquí aplicable”.

Excepcionalmente, y para conseguir una adecuada integración con los sistemas y redes existentes o previstos en el resto del suelo, podrán comprender también terrenos destinados a sistemas generales. Deberán promoverse desde la iniciativa pública ya sea por la propia administración de la CCAA o de su sector público.

El Proyecto de las ZIR conforme al Art 31 deberá contener: a) Motivación suficiente del interés regional y de la adecuación de la zona en cuanto a la localización para los objetivos que se pretenden. b) Delimitación del ámbito territorial incluido dentro de la zona de interés regional. En este sentido conviene reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo⁵⁴¹ de 5 de Julio de 2012, en la que se establecía a colación de la documentación presentada para la declaración de interés supramunicipal de la zona de interés regional para el desarrollo de la Ecociudad que “*vamos a estimar estos motivos en cuanto que,*

interés supramunicipal de la Zona de Interés Regional para el desarrollo de una Ecociudad de vivienda de protección oficial en la zona de La Fonsaleda y el Corvo en el término municipal de Logroño.

⁵⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo 5191/2012 en recurso 4066/2010 de 5 de Julio de 2012, F.D.IV.

efectivamente, la sentencia de instancia no valora la prueba pericial practicada como se alega en el primer y tercer motivo de impugnación y tampoco analiza la cuestión planteada referida a la falta de justificación del acuerdo impugnado por haberse desvirtuado mediante esa prueba pericial a juicio de la recurrente, que no hay suficiencia de viviendas en el PGM de Logroño, que cuenta con suelo clasificado para ubicar más de 38.000 viviendas, como resulta de esa prueba pericial, que no se valora”. c) Descripción de la operación u operaciones a desarrollar en la zona. d) Determinaciones necesarias para la consecución de los objetivos perseguidos y, como mínimo, las previstas para los planes parciales, salvo que alguna de ellas fuera innecesaria. e) Las Zonas de Interés Regional de carácter industrial en suelo no urbanizable deberán contener los mismos estándares de los planes parciales, configurando un sector a efectos de la determinación y cesión del porcentaje correspondiente al aprovechamiento medio. f) Relación de bienes y derechos afectados. g) Determinación del sistema de actuación elegido, de los previstos en esta Ley, a excepción del sistema de agente urbanizador, para la ejecución de la Zona de Interés Regional.

En caso de que se opte por el sistema de expropiación, deberá determinarse el procedimiento expropiatorio elegido y quién ostenta la condición de beneficiario. Podrá ser designado beneficiario cualquier entidad pública o sociedad con capital exclusiva o mayoritariamente público cuyo fin primordial sea la promoción, urbanización o acondicionamiento de suelo, o la mejora, conservación, protección o rehabilitación de áreas total o parcialmente edificadas.

El proyecto de Zona de Interés Regional contendrá los documentos gráficos y escritos necesarios para expresar adecuadamente las determinaciones que en ellas se recojan. Además, en la medida en que afecte al planeamiento general municipal o al planeamiento de desarrollo, deberá contener los documentos propios de estos instrumentos, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la actuación.

El Procedimiento de aprobación de una Zona de Interés Regional se regula en el Art 32 estableciendo que la competencia para su tramitación corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Si la Zona de Interés Regional se dictase de forma independiente, el Consejo de Gobierno deberá pronunciarse con antelación

exclusivamente sobre el interés supramunicipal⁵⁴² de la actuación y sobre su ámbito territorial.

En este sentido Díaz Lema señala⁵⁴³ que son “*operaciones típicamente urbanísticas que se trasladan del ámbito municipal al autonómico. Teniendo en cuenta que en nuestra tradición legislativa el urbanismo es una competencia típicamente municipal, la cuestión inicial y decisiva para la intervención autonómica es que la actuación se considere de interés o alcance regional, o dicho con otras palabras la administración regional debe demostrar la conveniencia de su intervención. Por ello mismo el Art 32 de la misma ley, apartado 3 prevé que con carácter previo el Gobierno autonómico deba pronunciarse sobre el interés supramunicipal de la actuación y sobre su ámbito territorial, resolución en la que se vierte precisamente la justificación del traslado de la competencia de uno a otro nivel administrativo*”.

En este la documentación justificativa de esos extremos se someterá previamente, y de forma simultánea, a un período de información pública por término de dos meses y a audiencia de los municipios y agentes sociales interesados.

El proyecto completo, una vez aprobado inicialmente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se someterá a información pública, a efectos sustantivos y ambientales, por plazo de un mes, mediante la inserción de anuncios en el Boletín Oficial de La Rioja y en un diario de difusión en la Comunidad Autónoma. Simultáneamente, y por el mismo plazo, se dará audiencia a los Ayuntamientos afectados y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial afectada, así como a los agentes sociales.

A la vista del expediente completo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y una vez acordada la Memoria Ambiental, el

⁵⁴² En Este sentido comentando la ZIR de la Ecociudad, véase Barriobero Martínez, I, “*Jurisprudencia Ambiental en la Rioja*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol I, N° I, 2010, pág. 3 que establece “*que no se encuentra justificado el interés regional de dicha declaración de interés supramunicipal, toda vez que la ecociudad “no es más que una simple proyección ecológica destinada a justificar el interés regional, no teniendo unas condiciones excepcionales y adoleciendo de fuertes carencias*”

⁵⁴³ Díaz Lema J.M, “Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador?. A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de Julio de 2012”, Iustel, El Cronista, N° 36, Octubre 2013, pág. 2

consejero competente en materia de ordenación del territorio dictará, mediante Orden, la aprobación definitiva.

La aprobación definitiva de la Zona de Interés Regional deberá publicarse en el Boletín Oficial de La Rioja, junto con la normativa urbanística y las ordenanzas que pudiera contener y de un plano de zonificación con las características suficientes que permitan su inserción en el citado boletín.

Conforme al Art 33 las determinaciones de la Zona de Interés Regional vincularán al planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, que deberá adaptarse a sus previsiones en la primera modificación o revisión. Asimismo la delimitación y declaración de las zonas de interés regional implicará la declaración de la utilidad pública e interés social y la necesidad de la ocupación por el procedimiento de urgencia, a efectos de la expropiación forzosa de los terrenos a que afecte.

Por otro lado se regulan en el Capítulo V los Proyectos de Interés Supramunicipal, figura similar a los PSI en Castilla- La Mancha, regulándose del Art 34 al 37 de la LOTUR.

Definiéndose en el Art. 34 dichos proyectos como los que tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características, pudiéndose promoverse y desarrollarse por la iniciativa pública y privada, en suelo no urbanizable o urbanizable no delimitado.

De hecho en este sentido conviene reseñar que caben los convenios tanto de planeamiento como de gestión establecidos en la LOTUR en sus Art 114 y 155 siguiendo las reglas establecidas en esta legislación y en lo que a la LCSP se refiere. En este sentido conviene citar la Sentencia del Tribunal Supremo⁵⁴⁴ sobre el Convenio urbanístico para el desarrollo de la Ecociudad suscrito por la Consejería de Turismo, medio ambiente y política territorial con las mercantiles Luis Martínez S.A y PROGEA S.A en el que se establece que *“Los convenios urbanísticos que se regulan en la LOTUR en sus Art 114 y s, se refieren a la actividad urbanística, con la distinción entre convenios de planeamiento art 115, que*

⁵⁴⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 5192/2012 en recurso 4543/2010 de 5 de Julio, F.D.V.

tienen por objeto promover la aprobación o la modificación del planeamiento urbanístico y los denominados convenios de gestión que tiene por finalidad fijar los términos y condiciones de la gestión y ejecución del planeamiento como señala el Art 116 de esa Ley. En este caso, el convenio litigioso, aunque se llame urbanístico, no es tal, pues tiene por objeto estipulación primera la participación y colaboración de los propietarios (las mencionadas mercantiles que lo suscriben) en la redacción del Proyecto Completo de Zona de Interés Regional (ZIR) descrita en el expositivo primero, así como en la gestión, el desarrollo y ejecución de la misma. Esa ZIR descrita en el expositivo primero es declarada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de Septiembre de 2008 que comprende los montes El Corvo y la Fonsalada de Logroño para la implantación de la Ecociudad...Pues bien tiene razón el Ayuntamiento recurrente al señalar que ese convenio no está excluido de la LCSP, y en concreto, del principio de concurrencia que en la misma se establece, al tratarse en realidad de un contrato de colaboración del sector público-privado al que se refiere el Art 11 de la LCSP. Pues solo se contrata con la administración autonómica de la Rioja en el convenio litigioso con particulares la redacción del Proyecto Completo de la ZIR que se trata que, aunque fuera solo eso ya debió someterse a esa ley estatal 30/2007 entonces vigente sino que además se contempla en ese convenio de ejecución, como se ha dicho. Y la habilitación a particulares para el desarrollo de la actividad de ordenación del territorio y urbanística, cuando no vaya a realizarse por la propia administración competente, debe atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia como resulta del Art 6.a) del citado TRLS08”.

Correspondiendo al Consejero competente en materia de ordenación del territorio calificar, un Proyecto de Interés Supramunicipal.

Ejemplos de estos proyectos son el PIS para trazado de nuevo vial provisional de acceso y Zonas de aparcamiento del Hospital San Pedro de Logroño, El PIS para la construcción de la central térmica de Ciclo Combinado de 800 MW de Arrubal y el Parque Logístico de la Rioja.

Los Proyectos de Interés Supramunicipal contendrán, como mínimo y de forma similar a lo establecido en el Art 20 de la LOTAU, las siguientes determinaciones conforme al Art 35:

a) Justificación del interés público o utilidad social de la infraestructura, dotación o instalación, así como de su interés supramunicipal.

b) Descripción de la localización del proyecto y del ámbito territorial de incidencia del mismo.

c) Administración pública, entidad o persona jurídica o física promotora del proyecto.

d) Memoria justificativa y descripción detallada de la ordenación y de las características técnicas del proyecto.

e) Plazos de inicio y terminación de las obras, con determinación, en su caso, de las fases en que se divida su ejecución.

f) Estudio económico y financiero justificativo de la viabilidad del proyecto, así como de los medios con que cuente el promotor del proyecto para hacer frente al coste de ejecución del mismo, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación.

g) Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se desarrolle el proyecto.

h) Estudio o estudios de impacto ambiental previa consulta de su necesidad al órgano ambiental.

En el caso de actuaciones de iniciativa particular deberán contener además:

a) Compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del proyecto, que será obligatorio garantizar.

b) Garantías que, en su caso, se presten y constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la letra anterior. Es de reseñar aquí que la legislación Riojana prevé la constitución de estas garantías solo para los privados.

El procedimiento se regula en el Art 36:

a) La aprobación inicial se otorgará por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, sometiéndola a información pública durante un mes mediante anuncio en el Boletín Oficial de La Rioja y, simultáneamente y, por el mismo plazo, a audiencia de los Municipios afectados por el proyecto.

- b) A la vista de la información pública y de la audiencia a los Ayuntamientos, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio adoptará la resolución de aprobación definitiva que proceda, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. El acuerdo de aprobación definitiva se publicará en el Boletín Oficial de La Rioja.
- c) Con la aprobación definitiva se podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública y necesidad de la ocupación, a efectos expropiatorios.

Se entenderán desestimadas las solicitudes de tramitación de Proyecto de Interés Supramunicipal promovidas por la iniciativa privada cuando, transcurrido el plazo de tres meses desde el ingreso del expediente completo en el Registro, no haya recaído resolución expresa.

Conforme al Art 37 los Proyectos de Interés Supramunicipal vincularán el planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecten, que deberán recogerlos en su primera modificación o revisión y además cuando la iniciativa sea pública, la aprobación definitiva de un Proyecto de Interés Supramunicipal implica la declaración de las obras a realizar como de interés general de la Comunidad Autónoma sin estar sujeto a licencia.

Cabe reseñar que dicho párrafo tiene un trasfondo trascendental al eximir de licencia de obras y como se regula en otras CCAA de exención directa del ICIO en caso de obras de interés general como además se ha analizado también para el caso de Castilla- La Mancha.

18 RETO CUMPLIDO EN EL URBANISMO CASTELLANO MANCHEGO. LA REFORMA DE LA LOTAU. LOS PLANES DE SINGULAR INTERÉS FRENTE A LOS PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS.

Tras haber hecho una reflexión en las líneas anteriores sobre la problemática en la gestión y la ejecución de los PSI en éstos quince años de vigencia de la LOTAU y lo hemos comparado aprovechando la última reforma operada por la Ley 2/2009 de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, con la incorporación de una nueva figura legal de planeamiento supramunicipal (PLSI), con el fin de impregnar a la figura de los PSI de una mayor agilidad administrativa y dando cabida a actuaciones urbanizadoras, de muy difícil encaje, por no decir imposible bajo el paraguas del tradicional PSI, que suponían desvirtuar el objeto de esta figura, cuando se trataba de encajar en las mismas.

Esta figura ya es de sobra conocida en otras Comunidades Autónomas que tras la Sentencia 61/1997 legislaron de manera que como instrumentos de ordenación del territorio se regulaban unas figuras no tan constreñidas en determinaciones como los Planes de Singular Interés sino de manera similar a un Programa de Actuación urbanizadora con dos ingredientes, esa Declaración de Interés regional, acompañado de la justificación de la utilidad pública e interés social y sin el gravamen de contener un proyecto básico de ejecución de la edificación para proceder a su aprobación definitiva.

Es por ello que con la incorporación de los PLSI, suponga una mejora para la creación de reservas de suelo estratégicas, que sin necesidad de llevar implementado un proyecto técnico de edificación, sirva de base para cumplir con los principios públicos de servir al interés general. De ahí que este potencial instrumento, este vedado a la iniciativa pública.

Con esta figura creada en 2009 y sin que hasta el momento haya sido utilizada en la CCAA, la ordenación territorial en Castilla- La Mancha cierra una etapa provista de todos los ingredientes, menos el más importante y principal, el Plan de Ordenación Territorial, para hacer realidad un desarrollo territorial cohesionado.

Esperemos que a lo largo de 2016 vea la luz el tan necesario POT, que supondrá el marco de actuación de dichos instrumentos y cerrará el paraguas territorial- urbanístico de cohesión de la realidad de una CCAA infinitamente dispar en lo que a realidad socioeconómica se refiere entre provincias.

19 CONCLUSIONES

Primera.- La positivización doctrinal y legal de la ordenación territorial no nace hasta el S.XX, con una impronta socio-económica del mismo que llega hasta nuestros días y está presente directa o indirectamente en todos los instrumentos de Ordenación territorial actuales.

Las más antiguas civilizaciones ordenaron su territorio a través de la practicidad en la ejecución de edificaciones e infraestructuras hidráulicas, marítimas, terrestres, agrícolas etc., que vertebraban el territorio donde estaban asentados.

Otro gran hito es la aparición de la propiedad privada y el comercio que delimitan de nuevo las estructuras territoriales al darse cuenta de la capacidad de generar plusvalías por el entorno que les rodea.

Con la Revolución industrial si cabe se acrecienta más la estructura binomial campo-ciudad con la aparición del concepto de hinterland y la más que inminente necesidad de regulación de las estructuras supralocales.

Y tras las II Guerra Mundial se hace cada vez más necesaria la planificación territorial para generar la vertebración de territorios devastados por las consecuencias de la misma.

Acontecimientos que han configurado la realidad de la ordenación territorial aparte, ya desde la primera década del S.XX tres experiencias internacionales configuraran el sentido de la ordenación territorial mundial. En primer lugar el "Regional Planning" británico supondrá la regulación del entorno sobre la base de aspectos económicos, ambientales y territoriales que superan la mera base urbanística. El "Amenagement du Territorie" en Francia en la que prevalece la idea de centralismo, ligada a la íntima conexión con estrategias de desarrollo económico y vertebración y equilibrio interregional. Corriente de la que ha bebido España hasta bien entrados nuestros días, fruto de ello fueron los planes de desarrollo económicos y sociales nacionales preconstitucionales y los planes de acción regional implementados en cada CCAA que regulaban y priorizaban las grandes infraestructuras vertebrándose en programas cuatrienales. Otro ejemplo ligado a la íntima conexión existente en el "Amenagement du Territorie" es que figuras como los PSI en CCAA como la Madrileña sirven de base para acciones e inversiones procedentes del Gobierno priorizando la temporalidad de la ejecución y los recursos económicos o los PSI en Castilla- La Mancha con actuaciones de relevante interés económico. Por último, el "Ramplanung" como técnica más directora (macro territorial) que de ejecución (micro urbanismo), cuya clave es la coordinación de políticas sectoriales y muy preocupadas por la corriente ambiental vertebrando de este modo el territorio. Con un influjo notable sobre todo en el planeamiento territorial general de aquellas CCAA en las que las determinaciones vinculantes garantizan un desarrollo y coordinación equilibrado en todo el territorio.

La Ley del Suelo de 1956, tras los esbozos franquistas del Código de Gobierno y Administración Local de 1944, que pivotaba sobre la intermunicipalidad de la provincia, arbitra con fórmulas tímidas basadas en las agrupaciones de varios municipios sobre la fórmula de las mancomunidades y gestión de intereses provinciales sobre la base de las Diputaciones y tras el fracaso de los planes directores territoriales nacionales de la Ley de 1976, es la CE la que reconoce el trébol de derechos (Art. 40 Derechos Económicos y Sociales, Art. 45 Medio Ambiente y Art. 47 Vivienda) que configurara el marco de actuación de la ordenación territorial y urbanística en España, desde el punto de vista práctico y normativo, y seguidamente en Cataluña la primera Ley de Política Territorial de la Historia de nuestro país, estando en el espíritu de la Ley muy presente la tradición francesa.

Pero ¿y ahora qué?, sobre la base de estos tres principios constitucionales, se recibe a diario un bombardeo de nuestro entorno de políticas e iniciativas sectoriales en materia de medio ambiente, económicas y sociales por parte de Instituciones y Organismos Internacionales, de la Comunidad Europea, estatales, de comunidades autónomas, de gobiernos locales motu proprio o a través de la FEMP, de grupos de presión, agentes sociales, de ONGs e incluso en algunos casos de mecanismos de participación directa ciudadana que modularan la realidad de la ordenación territorial en función del momento económico, social y temporal en el que nos situemos. Por tanto, el Estado, las CCAA, y las Entidades Locales, han entrado en un terreno de juego donde cada vez más se entremezclan los intereses de otras estancias que modularan las decisiones que se tomen en nuestro nivel administrativo estatal y que darán lugar a fórmulas cada vez más complejas de coordinación y cooperación para hacer posible la completa satisfacción del interés general.

Segunda.- La noción de Gobernanza sobre la base de los principios de transparencia pisa cada vez con más fuerza en los procesos de ordenación territorial y urbanísticos como elemento a sumar en la balanza para mantener el equilibrio en la conformación de los modelos territoriales que configuran la vida de la ciudadanía y más si cabe hoy en día donde la falta de credibilidad en instituciones a raíz de escándalos urbanísticos y territoriales en los últimos años ha conllevado el hastío de la población. Es necesario para ello la instrumentación de sistemas de representación en instituciones, procesos, políticas,

planes que supondrá además parámetros de medida de la calidad y control democrático, porque nuevos retos como la globalización y la cada vez mayor europeización de las políticas por la configuración supranacional de la esfera en la que se mueven las relaciones socio-económicas demanda mayor fuerza y presencia de la interrelación de las bases sociales.

Se deben perder los recelos de la traslación de la toma de decisión desde los poderes públicos a los agentes sociales, pues lejos de ellos lo que se pretende es la generación de un mayor consenso, calidad y robustez de las políticas que conforman los modelos territoriales atrayendo a la realidad social los documentos pragmáticos y dotándoles de un plus extraordinario en el cumplimiento de las mismas. En esta línea se han dado verdaderos e importantes pasos a todos los niveles incorporando leyes de transparencia, normativa de intervención activa de la ciudadanía directa o a través de agentes sociales.

Fruto de la necesidad de incorporar esa cuarta realidad a la práctica de las políticas públicas territoriales junto con la económica, ambiental y social, es el hecho de que instituciones internacionales como el Banco Mundial tiene indicadores de referencia del mismo, la legislaciones internacionales, nacionales y autonómicas y las entidades locales están cada vez más preocupadas por la intervención de los agentes sociales en las mismas y sobre todo en aras a generar confianza y credibilidad en las instituciones.

Con ello cabe determinar niveles de gobernanza mayores por la cercanía a la ciudadanía residen en las entidades locales que se sitúan en algunos ayuntamientos incluso entrando a niveles de participación en la decisión en materia urbanística para la conformación de los planes generales, disminuyendo este nivel en lo que a planificación territorial se refiere en las CCAA por estar más alejada que los ayuntamientos al concepto de ciudadanía, pero dando pasos de gigante e importantísimos para situarse en elementos por supuesto de consulta y de entrada a la codecisión de los modelos territoriales. De ahí que en la definición del POT Regional y Subregionales e haya contado con configuración de mesas sectoriales, web de iniciativas paneles de expertos y se debatió en instituciones consensuadas coma todo tipo de agentes sociales pues configuraran el desarrollo urbanístico-territorial posterior de CLM, incluido el de los PSI y PLSI, que ya gozan de medidas como anticipar la consulta a la DIR. Retos futuros para seguir dando pasos

afianzados será el paso por las comisiones de concertación interadministrativas donde están representados los agentes sociales de todos los instrumentos urbanísticos-territoriales en CLM y seguir en la senda de garantizar la gobernanza a través de instrumentos no políticos sino normativos, que hagan además distensionar la efectiva participación e implicación de las Entidades Locales en la tramitación de instrumentos territoriales de gestión como los PSI y los PLSI..

Tercera.- La ordenación territorial como tal se encuentra en nuestra Carta Magna positivizada en el Art 148.1 e independiente del urbanismo, pero condicionada por las competencias en materia de ordenación económica y sobre la propiedad privada y por las entidades locales en las funciones de ordenación, gestión y disciplina. Por tanto se configura a pesar de ser una política autónoma y propia como política englobadora y coordinadora de un conjunto de políticas de los poderes públicos que conducen a un desarrollo territorial equilibrado, cohesionado y con mejores condiciones de vida para los ciudadanos, superando individualidades municipales, sobre todo ahora donde el concepto de ciudad es cada vez más global, donde el concepto ciudad trasvasa fronteras e incluso llega a otros municipios y donde el entorno, las infraestructuras y equipamientos juega a un nivel cada vez más supramunicipal que crea territorio, es decir se produce la imbricación del urbanismo tradicional con visión "Micro Ciudad" y la ordenación territorial en el "Gobierno del Territorio" con una visión más macro.

Los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo a pesar de la imbricación existente se confunden incluso en determinadas ocasiones por el TC, y en legislaciones monistas de la materia aluden en determinadas ocasiones a ambas disciplinas bajo la óptica urbanística.

Ello requiere de mecanismos de coordinación y cooperación que garanticen la autonomía municipal y sobre la base de la motivación y justificación de actuaciones en las que prevalecen realmente intereses supramunicipales, que trascienden el territorio ciudad física o socialmente.

Cuarta.- Para establecer las reglas del juego de la configuración de la ordenación territorial y la urbanística sobre la base de instrumentos de ordenación y gestión debemos aludir en primer lugar al concepto de autonomía como la distribución de poderes públicos

constitucionalmente garantizados limitados y acotados por los del escalón territorial superior, salvaguardando los propios de cada uno como reducto indispensable y esencial de la institución es una de las piezas más importantes a la hora de configurar los instrumentos de gestión territorial, pues sobre la base de las competencias que cada poder público tiene sobre el territorio, el Estado las CCAA y las EELL están obligadas a entenderse sobre la base los principios de unidad y cooperación.

De este modo y focalizando en CCAA y EELL, la primera goza de autonomía reconocida e la CE y por sus normas institucionales básicas con contenido político y potestad legislativa y las segundas se infieren de la propia legislación estatal y a través del reconocimiento constitutivo de la misma por la garantía institucional como técnica de protección y salvaguarda de la institución para la protección de sus interés y competencias sin que otra instancia territorial los desnaturalice. Haciendo además una interpretación dinámica de la norma no tendrían un mero carácter administrativo sino que podrían asumir cada vez más contenido político por la democraticidad inmediata de estas entidades respecto a la ciudadanía, sin que quepan controles genéricos o indeterminados que las coarte.

Quinta.- Al hablar de intereses supralocales, nos movemos en el mundo de los conceptos jurídicos indeterminados, y para no incidir en la autonomía municipal y evitar conflictos de competencias debe quedar claro el sentido positivo y negativo del concepto interés supralocal en función de la finalidad que entre en juego y que normalmente es comúnmente reconocido y donde además el marco de definición de modelo territorial establecido por la Ordenación del Territorio marca un campo de juego en el que comenzar a movernos. Pero a la vez existe dentro del término determinados ámbitos sujetos a un halo de interpretación que podría dar lugar a conflictos jurisdiccionales. En este halo de interpretación, en la medida de lo posible se ha de velar por criterios de satisfacción de un interés de la comunidad a través de un desarrollo sostenible y equilibrado para intentar llegar a una solución justa y equilibrada, manteniendo por supuesto las garantías jurisdiccionales para la defensa de los Municipios que consideren que no se ha garantizado la esfera de autonomía municipal.

Para ello el elemento más potente de no injerencia en la autonomía de los municipios es la coordinación preventiva a través de la apertura de cauces de participación local activa y en determinados casos codecisiva (caso de PSI terciarios o industriales donde se requiere informe favorable del municipio afectado) en la elaboración de los instrumentos de ordenación y gestión de ordenación del territorio supralocales, además se añaden otros ingredientes que permiten suavizar y distensionar la relaciones entre CCAA y Municipios como son, la motivación en la Memoria de la finalidad de estos instrumentos y la motivación de las alegaciones efectuadas y por último la incorporación de los modelos híbridos de imbricación territorial de sistemas reticulares, haciendo por ejemplo en determinadas CCAA que los instrumentos de gestión territorial se amparen en lo establecido en los POT, pues en ellos se ha abierto un intenso debate y participación de todos los Municipios y Comunidad afectada, sobre todo si se tiene en cuenta el potencial de estos instrumentos cuando obligan al planeamiento urbanístico a adaptarse vía revisión o modificación de Plan General una vez aprobados definitivamente. Asimismo la DIR juega un papel preponderante en la participación activa e incipiente del municipio en este tipo de instrumentos que permiten que desde ab initio se tenga en cuenta con una posición cualificada al municipio o municipios afectados.

Sexta.- En lo que a la coordinación y cooperación se refiere merece la pena reseñar que el entorno y las nuevas necesidades cada vez condicionan más la realidad socio jurídico de ciudad, más inmediato en la gestión local. Esa tangencialidad ínsita en el territorio como espacio configurador de distintas políticas públicas hace sin duda más que necesario la máxima alineación y cooperación de las administraciones públicas implicadas para maximizar el ejercicio de sus competencias. No pasa como establece el Tribunal Constitucional por la exclusión sino por la acomodación e integración holística de títulos competenciales, llamados a generar una visión global y de conjunto. Entramos en una era de decadencia de las competencias exclusivas y donde conviven en multitud de ámbitos, entre ellos el territorio competencias compartidas por diversas administraciones, que deben ser moduladas en atención al arbitrio del interés general y salvaguardando la seguridad jurídica en las relaciones interadministraciones como técnica preventiva del conflicto.

Coordinar y cooperar son definiciones difusas que se funden en la idea de aunar esfuerzos para conseguir un resultado coherente, armónico, único y cohesionado. Es por ello que muchas veces se denominan a estas fórmulas de coordinación cooperativa, contemplándose tanto en la legislación estatal, autonómica como local como principio básico que debe presidir las relaciones interadministraciones.

La implementación de técnicas de coordinación cooperativa como las comisiones de concertación interadministrativas, suponen un mayor estadio de gobernanza, pues se toman las decisiones sobre la base del mayor consenso codecisivo, suponiendo además una perfección de los canales de información.

Si bien las técnicas de coordinación y las de colaboración son distintas para muchos autores se funden en el concepto como hemos dicho de cooperación coordinativa o coordinación cooperativa, sin necesidad de que el ente superior con facultad de supremacía por su posición más global ejerza poder de dirección sobre la base del interés general, sino que se haga mediante el fomento del consenso para generar esa unidad del sistema.

Esa generación del consenso se traduce en atribuciones concretas sobre la base de una norma generándose competencias como son la asistencia jurídica o económica sobre la base de un Convenio para promoción conjunta de PSI o PLSI, o sobre la base de un órgano misto generándose una cooperación orgánica como la constitución de consorcios para la ejecución de un PSI o constitución de empresas públicas.

Dichas técnicas de superación de conflictos se debaten siempre entre el siguiente dilema: La Ordenación del Territorio sin directrices vinculantes de poco sirve para garantizar la cohesión y el interés general supramunicipal y a la vez debemos garantizar no sobrepasar la barrera de la autonomía municipal de creación de ciudad arbitrando mecanismos de suficiencia de participación de las entidades locales. Es decir debemos abogar por un criterio material en el que la vinculación de los instrumentos de ordenación territorial sean vinculantes para el urbanismo de forma congruente con el carácter de interés general y supralocal que se establece en los mismos y garantizando los fines de cohesión y desarrollo sin mermar la autonomía en la definición del marco de ciudad a través de cauces de participación de las Entidades Locales.

Por ultimo conviene reseñar la concertación administrativa, de suma importancia en todos los instrumentos híbridos de OT y Urbanismo, sobre la base de la triple óptica de garantía de actuación conforme al ordenamiento jurídico, en aras a fomentar la participación ciudadana y la transparencia, evitar discrecionalidad dada la necesidad de motivación de aceptación o rechazo de alegaciones o informes en fase de consulta y permitir y generar un control de legalidad de la actuación. De hecho debe de producirse tal y como sucede en Castilla-La Mancha en la fase ,más temprana de la tramitación, en nuestro caso en la DIR para que sea efectiva la participación de las entidades locales, siendo en algunos casos un estadio mayor de esa participación determinados informes vinculantes como el de PSI terciarios e industriales anteriormente referidos.

Si los citados cauces de cooperación y coordinación resultan insuficientes habrá que atender a la teoría del interés prevalente, prevaleciendo el interés general sobre el particular, considerándose como tal aquel que satisfaga intereses de la totalidad de la ciudadanía y por ende primando las administraciones supranacionales, las nacionales, las territoriales y las locales, a pesar de ser esta última por más cercana al ciudadano en su gestión la que una visión más parcial tendrá en lo que respecta al interés general. Motivación del interés prevalente, con especial carga argumentativa, es decir tiene en su tejado la carga de la prueba.

Es por ello de vital importancia tal y como se establece en el TRLOTAU la necesidad de la memoria en estos instrumentos donde se motive suficientemente el contenido del mismos sin que resulte lesionado impedido el contenido esencial de cualquier otra administración. De ahí la diferencia asimismo de afección a la ordenación estructural como base para la definición del modelo territorial y clave para la definición y garantía de los interés supralocales, frente a la ordenación detallada definida en el planeamiento urbanístico municipal que establece las directrices de la conformación y modelo de ciudad

Séptima.-La Sostenibilidad de las actuaciones híbridas de ordenación territorial y urbanística es decisiva dada la no renovación de recursos naturales, la huella ecológica del territorio con capacidad de carga para abastecer un numero finito de habitantes y la preocupación en las cuatro dimensiones que la integran, ya que solo es sostenible lo que

perdura en el tiempo integrando eficiencia económica, con calidad ambiental, cohesión social y coordinación participativa de administraciones públicas.

Desde la vertiente económica supone un análisis del impacto de la actuación en las arcas municipales o autonómicas y de la capacidad de financiación en caso de iniciativa privada a la vez del análisis de necesidad de la ejecución del PSI o PLSI a través de los análisis de oferta y demanda.

Desde la vertiente medioambiental se debe incidir en minimizar la alteración sobre el medio ambiente y territorio con un consumo equilibrado de recursos.

Desde la vertiente social adecuando las demandas sociales del entorno y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

Y por último desde la vertiente de la Gobernanza política se debe establecer la participación ciudadana directa e indirecta en aras a la generación del consenso y credibilidad de las instituciones. Se requiere cauces de apertura de participación pública para la toma de decisiones consensuadas.

Octava.- Como medidas preventivas de aseguramiento del desarrollo sostenible de los PSI y PLSI se encuentra la EIA de proyectos y la EAE de planes, siendo esta última base de la primera cuando sirve de marco o amparo a actuaciones materializadas en proyectos y previstas en los Planes pues se produce dobles mecanismos de garantías y participación. Asimismo se incorpora los informes de sostenibilidad ambiental y económica con el fin de determinar los efectos significativos y hacer una evaluación de análisis de alternativas técnica y ambientalmente viables con el fin de pronosticar de forma preventiva el grado de afectación en el medio ambiente y el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas desde una perspectiva superior a los Estudios Económicos financieros, incorporando, la implantación, el mantenimiento y explotación de la infraestructura.

Incidir, pues en determinadas ocasiones es motivo de incongruencias que el informe económico financiero determina la suficiencia de recursos públicos o privados para financiar la infraestructura y los ISE tienen una perspectiva temporal mayor añadiendo sobre todo el análisis de la fase OPEX, incorporando sobre todo los ingresos periódicos generados por las tasas y tributos locales (no los de devengo instantáneo y único como el

ICIO pues desvirtúan la realidad económica de la fase de mantenimiento y operación al no adecuarse al el devengo a la realidad anual de mantenimiento de infraestructuras), pues es quien va a mantener y recepcionar las infraestructuras, equipamientos o urbanización.

Además debemos tender a la incorporación de los instrumentos de tercera generación como los de aseguramiento de la sostenibilidad ambiental y los de última generación como los de valoración de la sostenibilidad desde una visión holística con la cuantificación de la protección de recursos críticos con auditorias y contabilidad de pérdidas del capital natural sobre la base del análisis coste – beneficio social- general y coste de oportunidad de la actuación.

Asimismo tenemos una necesidad de mejora importante, que nos haga sobreponernos de forma preventiva a las realidades jurídicas que comienzan a hacerse valer en el entorno internacional y que son realidades prácticas de facto a las cuales no anteponemos soluciones proactivas. Es por ello que se deben incorporar, aunque no esté contemplado en nuestra normativa y se discuta a día de hoy, en la Cumbre de Cambio Climático de París de Diciembre de 2015, instrumentos proactivos de evaluación de impacto ambiental de planes y programas inversa como instrumentos superadores de medidas de mitigación ante la realidad del cambio climático con prácticas de adaptación del proyecto o plan al cambio climático, pues es un factor determinante en la ejecución de infraestructuras y equipamientos y en la determinación de la urbanización de suelos residencial, industriales y dotacionales, pues pueden suponer incluso prevención de costes futuros como la determinación de ordenanzas municipales que se anticipen a posibles efectos del cambio climático sobre las infraestructuras o ejecución de sistemas generales y locales previsto.

Novena.- Los instrumentos propios de la OT que son directamente ejecutivos, con un claro y marcado carácter no solo de ordenación sino de gestión se encuentran regulados al igual que en quince CCAA, en Castilla- La Mancha en el TRLOATU en el Título III como instrumento de ordenación territorial y urbanística y en su Capítulo II denominado Planes e Instrumentos supramunicipales donde se regulan los POT, que por desgracia no han llegado a ver luz legislativa, PLSI y PSI.

Se trata de instrumentos originarios en los que no se requiere un elemento de ordenación previa, además son instrumentos integrales y de marcado carácter urbanístico

propios de las determinaciones ejecutivas que contienen que obligan una vez aprobados definitivamente a adaptar vía modificación o revisión los planes de ordenación municipal de los municipios a los que afectan. Si bien los PLSI puede devengar a un momento posterior la definición de la ordenación detallada vía PP, PERIM o ED.

Se trata de instrumentos híbridos de ordenación del territorio y urbanísticos que sobre la base del interés social o económico supramunicipal se sitúan por encima del planeamiento general vinculándolo, y solo supeditándose a los POT como instrumentos de previsión de servicios e infraestructuras de carácter supramunicipal, definición de previsiones especiales de reservas de suelo para actuaciones y proyectos de las administraciones públicas e interés regional sobre la base de la cohesión territorial. La crítica en este sentido es que dichas actuaciones bajo la óptica del interés social general y la supralocalidad de las actuaciones enmascaran actuaciones urbanísticas puras urbanizadoras o edificatorias, si bien la clave está en la motivación y definición del objeto de la actuación a través de la memoria, justificando la existencia de ese interés social o utilidad pública supramunicipal en aras a garantizar la cohesión y desarrollo territorial, como hemos dicho anteriormente inmiscuyendo a los municipios afectados ab initio en la tramitación y asegurando que el modelo de desarrollo territorial de la CCAA sea coherente con el del Municipio, para no verse afectada la autonomía municipal. Además como ya hemos dicho la ordenación del territorio crea ciudad y la ciudad crea ordenación territorial, y he aquí el máximo exponente de esta afirmación.

Por tanto se trata de instrumentos que configuran un territorio cohesionado y sostenible, aunando el interés local establecido en los planes ordenación municipal de los municipios que lo conforman y generando vertebración territorial sobre la base de la eficiencia.

Decima.- Desgranando ya cada uno de estos instrumentos en los PSI la calve diferenciadora reside en que se trata de actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas con carácter básico para su inmediata ejecución, es decir actuaciones edificatorias, comprendiendo terrenos sitios en uno o varios términos municipales y desarrollándose en cualquier clase de suelo obligando al planeamiento

general a adaptarse vía revisión o modificación. Determinando la clasificación y calificación de la clase de suelo.

Por tanto son instrumentos con vocación integradora de economía y coordinación holística y global en el que se vislumbra la cuádruple óptica de: 1.-Ordenación vía planeamiento, salvo que se asuma la totalidad de la ordenación urbanística de un municipio, hecho que nunca se ha dado, pues se incluye incluso la normativa transitoria hasta que el POM se adapte y modifica la existente teniendo que presentarse el documento de alteraciones de las determinaciones afectadas. 2.- Gestión a través de la regulación de la ejecución a través de expropiación por tasación conjunta o individual o reparcelación. 3.- Ejecución material de obras de urbanización y edificación, pues los PSI contienen proyecto técnico con grado de definición material que permita ejecutarlo por técnico distinto de propio autor y además que concreten las obras de urbanización, siendo ellos aprobados por la Consejería cuando se trata de proyectos promovidos por el sector publico regional o afecten a más de un municipio. 4.-Disciplina pues son actos sujetos a control y edificación de uso del suelo. Siendo además cuando se prueba por parte de la Consejería los proyectos un refuerzo doble pues el Ayuntamiento a través del informe sustitutorio de licencia también emite su dictamen.

La crítica dicho instrumento es que se trata de actuaciones edificatorias que no daban cabida a la posibilidad de generar reservas de suelo estratégicas. De hecho han sido mal usadas para este fin con la imposibilidad en algunos casos de definir el proyecto técnico de detalle para su inmediata ejecución, por ejemplo en los casos de PSI dotacionales donde solo estaban definidos las edificaciones principales reservándose suelo para otros usos y teniendo que definir proyectos básicos que posteriormente se verían modificados y supondrían innovaciones de PSI. Además con el añadido de la antinomia existente que imposibilita la práctica al referirse la Ley a proyectos básicos de inmediata ejecución, cuando no es posible pues sino debería hablar la Ley de proyectos de ejecución, de hecho se ha salvado este escollo en los PSI tramitados con proyectos básicos avanzados sin llegar en muchos casos a ser de detalle y con especial criticidad al tratarse de PSI de iniciativa pública donde dichos proyecto deben licitarse conforme al TRLCSP.

Fruto de todo ello nacen los PLSI para dar entrada a las necesidades de estas realidades que se verían superadas con el PSI.

Undécima.- En lo referente los PLSI se trata de actuaciones urbanizadoras que suponen ordenación urbanística y transformación del suelo en actuaciones de interés público o de relevante interés social o económico en el ámbito regional que trascienda los límites del municipio donde se asienten y se refieran a actuaciones de uso dotacional, residencial o industrial, conllevando la clasificación y calificación urbanística que obligará a adaptar vía de nuevo modificación o revisión el planeamiento general. Vuelve tener a esa cuádruple vertiente de: 1.- Planeamiento definiéndose la OE y la OD en el propio PLSI o ésta última a través de PERI, PP o ED e incluso el PU, adaptándose el planeamiento general a lo establecido en el mismo. 2.- Gestión: Se ejecutará sobre la base del propio Plan o los instrumentos que lo desarrollen llevándose a cabo por expropiación o reparcelación como modo de gestión. 3.-Ejecución en este caso de obras de urbanización sobre la base del PLSI o instrumentos que lo desarrollen y que son aprobados por la Consejería. 4.- Disciplina y control, estableciéndose el control de los actos edificatorios que se ejecuten sobre las reservas de suelo a través de los ayuntamientos vía licencia.

Reseñar que como ha criticado parte de la doctrina no se trata de un PAU al uso municipal pues existen varias notas claras diferenciadoras, en primer lugar la tendencia de tramitación de la DIR en los PSI y PLSI de iniciativa pública como hasta ahora, en garantía reforzada de los derechos del administrado y de las administraciones afectadas, en segundo lugar la necesidad de justificación de interés público de relevante interés social y económico de la actuación, en tercer lugar la superación en términos geográficos y sociales de la realidad municipal que conlleva la actuación a ejecutar y por último y en cuarto lugar la posición supramunicipal de este instrumento frente al planeamiento urbanístico municipal, que una vez aprobado obliga a su modificación.

Duodécima.- Con respecto a la naturaleza jurídica de estos instrumentos, se trata de instrumentos normativos, cuando modifican planeamiento con naturaleza jurídica propia y sui generis, pues su aprobación se produce por un acto singular de aprobación como es el Acuerdo de Consejo de Gobierno. Una vez aprobado además reviste como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo la calificación de acto administrativo general

productor de normas jurídicas que ordenan estructural y pormenorizadamente el territorio siendo directamente vinculantes para los particulares y las administraciones.

Dicho efecto se materializa de forma inmediata cuando la aprobación definitiva supone la clasificación y calificación del suelo obligando a adaptarse al planeamiento municipal vía innovación o modificación puntual. A ello se une la necesidad de incluir en la elaboración del PSI la documentación técnico-normativa necesaria para su revisión y un documento de refundición que refleje las nuevas determinaciones que quedan en vigor frente al antiguo, además de la producción técnica normativa transitoria municipal hasta que el Plan de Ordenación se adapte, actuando como normas transitorias complementarias. Todo ello reseña que no solo son meros actos administrativos motivados.

Su eficacia y permanencia se funde e integra en el contenido normativo del Plan una vez revisado o modificado este, por lo que tiene efecto permanente.

Además gozan de carácter innovativo pues crean un verdadero cuerpo de normas que permite mantener viva la actividad urbanística municipal.

Se refuerza el carácter normativo de estos instrumentos por su ubicación en el Art 17 del TRLOTAU que implica la naturaleza normativa ya la posición jerárquica supramunicipal, suponiendo incluso base configuradora de derechos de propiedad a través de instrumentos de expropiación o técnicas reparcelatorias.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de la DIR también un hecho muy controvertido, decir que a pesar de que conforme el Art 33.2 del TRLOTAU solo se requiere para la iniciativa privada, si bien desde 2007 se ha ejecutado para los PSI de iniciativa publico regional como refuerzo de las garantías frente al administrado y las administraciones implicadas y como refuerzo de la participación de la administración local ab initio en la configuración de las determinaciones esenciales de estos instrumentos. Ejemplos del mismo se han dado en el PSI del Hospital Provincial de Cuenca, del Barrio Avanzado de Toledo etc. De este modo seria también extrapolable vía Art 18.bis.6) a los PLSI, que solo pueden ser de iniciativa pública, que se tramiten, pues hasta ahora no ha visto la luz ninguno de ellos.

La DIR tiene una naturaleza biforme dependiendo de si forma parte del procedimiento de aprobación del PSI o PLSI o de forma aislada, ya que su mayor efecto es que si es desfavorable o no se emite opera silencio negativo y por ende no se puede continuar con el procedimiento.

Como acto de trámite, que no pone fin al procedimiento, es fiel valedora de esta tesis la Consejería, ya que se apoya sobre el no requerimiento de publicación sino que además como los terceros no saben que se está tramitando solo previene a los ayuntamientos y organismos afectados sobre su tramitación, siendo un trámite de apoyo al promotor para atender a la posible consulta de viabilidad de la misma y su consiguiente ahorro de costes en caso de no poderse llevar a cabo por resolución negativa o no resolución a la vista de los informes emitidos.

Por otro lado en mi opinión se trata de un acto administrativo definitivo, que al tratarse de una resolución del consejo de Gobierno debería de ser publicado y notificado además a los promotores, que además puede ser recurrido de forma independiente como en otras CCAA se efectúa por recurso de reposición o contencioso administrativo, pues coarta el derecho del administrado a la continuidad del procedimiento.

Decimotercera.- Con respecto al objeto del PSI, la *ratione materiae* del mismo es una nota de discordia principal entre la doctrina. Se trata de una actuación tal y como define el Art 19.1 del TRLOTAU, de carácter finalista que ha llevado bajo la definición de actuaciones de relevante interés social o económico y ordenándose y diseñándose con carácter básico y para su inmediata ejecución, situándose en uno o varios términos municipales y desarrollándose en cualquier clase de suelo, a problemas prácticos importantes como la ordenación de grandes superficies con distintos usos o dentro del mismo uso con distintas tipologías.

Además para terminar de complicarse se añade la necesidad de la realización sobre la base del propio proyecto o proyectos técnicos que concreten las obras incluidas las de urbanización con el grado de precisión necesario para la realización material bajo la dirección de técnico distinto al del autor.

Ello supone una antinomia en el propio TRLOTAU, pues es Decreto 2512/1977 sobre tarifas de honorarios de los arquitectos define un proyecto básico como el efectuado con

características generales in alcance de detalle sobre especificación de sistema constructivo, elementos etc, es decir, no se trata de un proyecto de ejecución que es el proyecto que contiene dichos elementos y es susceptible de ser inmediatamente ejecutado por técnico distinto al del autor, produciéndose en muchos casos distorsiones en la tramitación, sobre todo cuando se ordenan para su ejecución material un área extensa que supone desarrollo de proyectos edificatorios de distintas infraestructuras o equipamientos que no están a priori definidos para su inmediata ejecución. Por ejemplo el PSI del Terminillo donde si bien el Hospital estaba proyectado a nivel de proyecto básico avanzado, prácticamente de ejecución, el resto de áreas que conformaban la actuación dotacional solo tenían en el mejor de los casos un anteproyecto o incluso áreas de movimiento y volumetría con lo que posteriormente seria la actuación. Ello conllevaba a tener que innovar posteriormente el PSI para dar cabida a nuevas modificaciones de ordenación estructural o de detalle que variaban en la medida que dichos proyectos avanzaban. De ahí la importancia de la figura de los PLSI.

Además en los PSI de iniciativa pública se producía otra problema que era la necesidad de licitación pública muchas veces sujeta a SARA de los proyectos de promoción pública por sus sujeción al TRLCSP, hecho que si cabe retrasaba aún más la actuación (Ejemplo de ello fue el PSI del Barrio Avanzado y el PSI del Hospital Provincial de Cuenca).

Además dichos proyectos cuando afectaban más de un Municipio o eran promovidos por la iniciativa pública regional se aprueban por la Consejería, no están sujetos a licencia municipal, sustituyéndose este por informe del municipio afectado y el consiguiente problema del no devengo de la tasa por tramitación de licencia, cuando la actividad de revisión aunque no nominativamente bajo el nombre de licencia se estaba llevando a cabo. Es decir la consulta sustitutoria efectúa un examen similar al de la concesión de licencia por parte de los servicios jurídicos y técnicos municipales, por lo que se devenga el hecho imponible de la tasa que es la actividad de verificación de la concurrencia de legalidad urbanística en el proyecto.

Con respecto a los distintos objetos que establece el TRLOTAU para la ejecución del PSI, establecer que a mi juicio muchas ocasiones se han llevado al extremo para encajar bajo conceptos de utilidad pública e interés general actuaciones poco encuadrables en esa

materia. De hecho la desnaturalización de estas figuras por alguna de estas actuaciones de las que siempre cabe por supuesto la revisión judicial, ha hecho que se ensombrezca el potencial y la bonanza de esta figura híbrida de OT y urbanística llegando a denominarse como "exacerbación de un agresivo y feroz urbanismo autonómico". Además si a ello se añade la antijuridicidad existente en determinadas CCAA en las que encajan los PSI bajo normas singulares y autoaplicativas de caso concreto con rango de Ley, como sucede en Castilla León, para mermar el control judicial de determinados proyectos singulares, hace que si cabe aún más dichos instrumentos se encuentren en entredicho.

Con respecto a los distintos objetos del PSI el primero que alude a infraestructuras de alcance regional y de titularidad pública o privada comprendiendo instalaciones complementarias para su mejor gestión y explotación, destinadas a comunicaciones terrestres, aéreas, telecomunicaciones, hidrológicas, de producción, transformación y almacenamiento de energía, saneamiento, depuración de residuos etc, establecer que al tratarse de PSI de claro contenido de infraestructuras con legislación sectorial ad hoc, el PSI en ningún caso impondrá un régimen específico contrario al de solicitud de informes sectoriales y aprobación del mismo. El ejemplo más claro del mismo fue el PSI del Aeropuerto de Ciudad Real.

El segundo objeto relativo a obras, construcciones e instalaciones para dar soporte a la política de vivienda así como dotaciones, equipamientos y establecimientos educativos, de salud, deporte etc, ha sido base de críticas sobre la incidencia en la autonomía municipal, pues suponen actuaciones de definición del modelo de ciudad, para lo cual la calve en este objeto es definir actuaciones que por su relevancia socio-económica superen el ámbito municipal y quede justificada el interés social de la misma. El ejemplo del mismo es el PSI del Barrio Avanzado, que a pesar de estar asentado el PSI sobre el municipio de Toledo, supone la creación de 1.700 viviendas que dan cabida a la entrega de una vivienda de los inscritos en el registro de demandantes de la CCAA, suponiendo una actuación de relevante interés social y que supera socialmente la óptica municipal, pues no solo alberga a los demandantes de Toledo capital, conformando además un barrio que no distorsiona en el modelo de crecimiento natural de ciudad establecido en el POM de Toledo y que garantiza

la sostenibilidad y cohesión en el desarrollo tanto territorial como urbanístico. Lo mismo sucede en el PSI del Fuerte de San Francisco.

El tercer objeto se trata de instalaciones y actividades industriales y terciarias de relevante interés socio económico regional que tengan por objeto producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. Es decir se trata de actividades industriales donde el mayor problema sucede cuando se trata de la promoción privada de un PSI que implique la ordenación de amplias hectáreas de terreno pues la propia ejecución material de la edificación en si está sujeta a la estructuración del suelo en una única finca registral y con afectación real y prohibición de división constando inscrito en el Registro. Si bien tiene toda su razón, pues de lo que se trata en primer lugar con esta figura es la generación de industria motora de empleo que suponga un revulsivo supramunicipal y coadyuve tanto en la disminución de demandantes de empleo de la CCAA, como en la generación de capacidad económica y riqueza en la provincia que se implante e indirectamente aumento del consumo y de nuevo mayor generación de riqueza, y no se trata de actuaciones en las que se quiera potenciar un uso sobre la base del PSI de generación de suelo o industria para posteriormente enajenarse a un tercero y hacer de ello un actividad lucrativa de mero urbanizador o edificador. Además con el añadido que la implantación de estas industrias suelo llevar aparejado ayudas y fondos europeas para reactivar determinadas zonas o fomentar determinadas industrias.

Solo estaría exente de esta obligación conforme al Art 89.1.b) del TRLOTAU de indivisión de fincas las actividades de provisión de servicios de interés general, pero no los usos complementarios a los mismos, salvándose de este modo la problemática existente en el PSI del Aeropuerto de Ciudad Real con la zona industrial de carga y la comercial del propio Aeropuerto.

El cuarto objeto se trata de la ejecución de obras o servicios públicos en actuaciones conjuntas, convenidas o concertadas en competencias concurrentes compartidas o complementarias pero solo afectas a actividades edificatorias.

Decimocuarta.- En lo que se refiere al objeto de los PLSI debemos establecer que se trata como ya hemos señalado de una actuación urbanizadora de ordenación y transformación del suelo de interés público y de relevante interés social o económico que

trascienda de los límites del municipio o municipios donde se asiente. Su aprobación definitiva establece la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a los que afecten y se deben adaptar mediante modificación o revisión el Plan o planes municipales afectados por el mismo.

De hecho es utilidad pública e interés social y que trascienda por su relevancia la óptica del municipio o municipios donde se asiente, es de nuevo como en el PLSI la clave para no incidir en la cultura urbanística y que no lleve a vulneración de la autonomía municipal, de hecho así se reseña en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 232/2008, emitido cuando vieron por primera vez la luz en el TRLOTAU esos instrumentos.

De hecho las críticas vuelven a incidir sobre todo en el uso residencial de estas actuaciones, si bien de nuevo se vuelve a insistir en que se trata de reservas estratégicas de suelo para abastecer de vivienda desde una óptica supramunicipal y sobre la base del Registro de demandantes de la Comunidad Autónoma. Y por otro lado que no supongan actuaciones de núcleos aislados fuera de toda óptica del Plan de Ordenación Municipal, a lo que es conveniente reseñar que dichas actuaciones se enmarcan en el Art 4 del TRLOTAU donde prevalece en actuaciones públicas territoriales el desarrollo racional y equilibrado de actividades en el territorio, unido a la participación ab initio de los municipios o municipios afectados que incluso modelan a su intereses estas actuaciones vía emisión de informes.

Decimoquinta.- En lo que respecta a las determinaciones del PSI hacer alusión a:

En lo que respecta a la justificación y fundamentación de la utilidad pública y el interés social, es quizás la más importante y más difícil de clarificar y fundamentar para evitar incidencias en la autonomía municipal. De hecho la clave de la misma está en la fundamentación a través de la memoria del objeto del PSI para el que se ejecuta la directriz y política pública del Gobierno Regional que pretende la cohesión social económica y territorial superando los elementos de la realidad física y social municipal.

Es la más difícil de justificar porque se alude a conceptos jurídicos indeterminados como utilidad pública e interés social, referidos los dos conforme a la RAE a un interés o provecho de la ciudadanía, es decir al valor de lo común. Ambos dos son conceptos muy similares, cuyas definiciones les unen más que les desunen, ambos abstractos peor por

supuesto sujetos a revisión jurisdiccional atendiendo al caso concreto, sobre todo en lo que a la zona híbrida o de penumbra se refiere. En otros casos existe una zona de certeza clara sobre todo cuando se trata de infraestructuras o equipamientos que abastecen a más de un territorio y en otros casos la zona negativa está clara y ligada al papel que juegan los municipios para satisfacer sus propios intereses con su ciudadanía local.

Dichos conceptos jurídicos indeterminados, deberíamos de abogar por legislación de forma similar a como lo ha efectuado Navarra, pues ha clarificado mucho estos conceptos acotando mucho las actuaciones sin por supuesto llegar a resolver al 100% la ambigüedad total de los mismos.

En segundo lugar en lo referente a las obras a realizar y a la delimitación de los terrenos afectados, supone la necesidad de mantener la descripción gráfica y literal de terrenos afectados de forma similar a lo regulado en el Art 120 del TRLOTAU para los PAU e incluyendo no solo titulares catastrales sino registrales, con el fin de ser más garantistas con la afección de derechos al PSI. Asimismo debe garantizar la no ruptura del modelo de crecimiento del municipio o municipios afectados como anteriormente hemos señalado.

En tercer lugar se debe establecer la administración o persona promotora de proyecto. Si son personas jurídicas es clave la definición del objeto social que conste en el Registro mercantil en la escritura de constitución o modificación posterior pues esta aligado a la solvencia y garantía en la ejecución. A veces se firman convenios entre administraciones para la promoción y ejecución del PSI, no implicando normalmente a la administración municipal contribución en la inversión por la gran construcción existente del TRLHL, con las limitaciones al endeudamiento y a la generación de ahorro bruto positivo.

En cuarto lugar la memoria o descripción detallada tal y como hemos señalado es la base más importante para la justificación de la actuación, incluyendo el plan de etapas y las repercusiones socio-económicas de su ejecución, incluyendo en caso de reclasificación de suelo las normas transitorias de aplicación en los municipios como se ha señalado.

En quinto lugar los plazos de inicio y fin de la actuación suponen un análisis económico-financiero plurianual de fase CAPEX Y OPEX más un estado de flujos de efectivo, para determinar el cash flow necesario para llevar a cabo la actuación. Asimismo

se incluye el depósito de garantías y avales, levantándose las mismas conforme vaya avanzando la actuación.

En sexto lugar el EEF, en el que se determinan los costes totales previstos de la actuación, con los problemas que puede surgir de las edificaciones proyectadas a nivel de básico sin un presupuesto de ejecución material descompuesto, que sirven para garantizar la viabilidad de la misma. Difiere por mucho que se confunda sustancialmente con el ISE, pues es de carácter vivo, provisional y relativo que se ajusta y se adecua a la vida de la ejecución del proyecto.

En séptimo lugar la forma de gestión a emplear implica tres realidades, la primera es que se sea propietario único de la finca en la que se pretende promover el PSI, lo que implica simplemente un proyecto de parcelación, en caso de no disponer de los terrenos se debe establecer el modelo de gestión a seguir ya sea el expropiatorio o el reparcelatorio. En segundo lugar el modelo expropiatorio supone conforme al Art 149 del TRLOTAU definir si se efectúa por tasación conjunta o individualizada y en caso de proyectos industriales de iniciativa privada como hemos dicho la afección a la estructuración en una única finca jurídico-civil. En tercer lugar si se aboga por la reparcelación económica o material voluntaria o forzosa será considerado agente responsable de la ejecución a quien se le haya encomendado la ejecución del PSI, lo que en determinados casos no es factible materialmente sobre todo ante la imposibilidad de parcelación en fincas afectas a usos industriales. En determinadas CCAA como Valencia se aboga por la reparcelación como primera fórmula de minimizar la incisión sobre los afectados.

En octavo lugar establecer la necesidad de estudio de impacto ambiental sobre todo en la reclasificación del suelo rustico y siempre a través del documento de inicio, informe y memoria ambiental.

En noveno lugar y he aquí otra de las determinaciones primordiales que caracterizan a los PSI y los PLSI pues tiene tal fuerza que determina la conformidad o no de la ordenación urbanística en vigor y las previsiones y adaptación de las mismas que se verán modificadas o la adaptación del planeamiento, elaborándose las determinaciones técnico-normativas y documento de refundición cuando se modifique la ordenación existente, lo que le servirá al municipio para la revisión o modificación puntual del Plan de Ordenación

Municipal. Asimismo se establecen en el mismo las normas transitorias hasta que se produzca la adaptación.

En décimo lugar las obligaciones asumidas por el promotor como la indemnización de los derechos existentes conforme a la ordenación urbanística que altere o modifique y los derivados del régimen de suelo, como la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico a favor de la administración actuante en este caso la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Y por último las garantías ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el promotor que conllevaran conforme al Art 130 donde se regulan los programas de actuación edificatoria y el propio TRLCSP un 10% del PEM en efectivo, avala o seguro de caución hasta que se produzca el vencimiento, pudiendo levantarse conforme se vaya ejecutando la actuación, sin devolverse la integridad de la misma hasta que se obtenga la licencia de uso y actividad.

Decimosexta.- En cuanto a las determinaciones contenidas en el PLSI afirmamos que deben contener las previstas para los planes municipales en cuanto a OE y OD y lo previsto en los PU, pudiéndose desarrollar las determinaciones de la OD a través de PP, PERI o ED.

La OE supone las determinaciones del modelo territorial que define la ordenación y utilización del territorio así como su funcionamiento actual y proyección futura, además de los sistemas generales, espacios libres y equipamientos públicos o privados que debe contener, más los usos globales del suelo. Es decir son aquellas que como señalan posteriormente sus determinaciones definen el modelo de evolución urbana o urbanas si afectan a más de un municipio a 12 años sin que suponga en ningún caso una ruptura del sistema. Además implican la clasificación de suelo y la delimitación de los sectores programándose total o parcialmente en lo que a la actuación del PLSI se refiera, los usos globales mayoritarios y los sistemas generales y equipamientos comunitarios.

La OD supone la ordenación pormenorizada suficiente y precisa para permitir la legitimación de la actividad de ejecución comprendiéndose entre otras alineaciones, usos y tipologías edificatorias.

Los PLSI contienen lo anteriormente reseñado en la memoria, como instrumento como hemos dicho anteriormente clave para no incurrir en conflictos de autonomía, los ISE y los ISA y propuestas de ordenación del tráfico y la movilidad para dar continuidad a la ciudad existente donde se asientan.

Decimoséptima.- En lo referente a la tramitación de PSI puede promoverse como hemos señalado por gestión directa de la propia administración pública o sector público por personas privadas. A día de hoy de los 10 PI aprobados definitivamente un 50% han sido de iniciativa pública y un 50% de iniciativa privada. En los de iniciativa privada se requiere conforme al Art 33 del TRLOTAU y 127.1 del RP la tramitación de la DIR, lo que supone la entrada de la participación de la administración municipal y de los organismos interesados desde una fase muy temprana, con un importante ahorro de costes al promotor del PSI y una ampliación de la esfera de seguridad jurídica. De hecho se presenta a solicitud del promotor en la Consejería de Fomento señalando el objeto, la justificación del interés o relevancia social, la fundamentación de la utilidad pública o el interés social, la localización, la entidad promotora y el análisis de viabilidad económica del mismo. Una vez recabados los informes de ayuntamientos y organismos afectados el Consejo de Gobierno puede establecer la declaración de interés regional de la actuación, señalando en la misma la caducidad en la ejecución o si no se pronuncia en el plazo de dos meses se entiende desestimada pro silencio negativo.

En lo que al PLSI se refiere solo caben que sea de iniciativa pública, controvertido ha sido el hecho de que sea solo la administración pública o también a través del sector público pues hacen valer que la iniciativa del planeamiento este ceñida a las administraciones, si bien consideramos que perfectamente tendría cabida el sector público pues la gestión directa propia y cooperativa cabrían las sociedades mercantiles de capital público tal y como se establece en el Art 110.5.b), además se les reconoce como beneficiarias de expropiaciones conforme al Art 144 del TRLOTAU y el RGU de 1978 declara que se pueden crear para todo tipo de fines sin excluir ninguno en derecho urbanístico. En este caso además vía Art 18.bis.6) sería conveniente al igual que se ha efectuado desde 2008 en los PSI de iniciativa pública la tramitación de un a DIR para el

refuerzo de la participación de la administración local en esta fase incipiente del procedimiento.

Decimoctava.- La elaboración y tramitación de los PSI y PLSI también determina la relevancia de la participación de las entidades locales en esta fase del procedimiento. En el PSI comienza con la aprobación inicial de la Consejería de Fomento e información pública por plazo de un mes desde la publicación en el DOCM junto con la relación de bienes y derechos afectados si se trata de gestión a través de expropiación, publicándose en este caso también en el BOP y el trámite de consulta a los ayuntamientos y a otras administraciones. Además dicho informe es preceptivo y vinculante en actividades terciarias e industriales sobre los municipios en los que se asientan.

Se notifica como garantía adicional al administrado no solo a titulares catastrales sino a titulares registrales. Se aprueba definitivamente por el Consejo de Gobierno previo informe de la Comisión Regional, como órgano colegiado y con amplia representación de los actores primordiales de la actividad urbanística y territorial de Castilla- La Mancha, como el Colegio de Ingenieros, el de Arquitectos, las Delegaciones Provinciales, la FEMP etc. Una vez aprobado se publica íntegramente en el BOP, pues de ahí de nuevo deriva la importancia de la documentación transitoria y la refundición de la normativa municipal llevada a cabo vía PSI y en el DOCM.

En lo referente a los PLSI la novedad es la posibilidad conforme al Art 18.bis.3 in fine de convocar un concurso con objeto de seleccionar los terrenos más adecuados para su ubicación, hecho que ha sido objeto de múltiples críticas pues desvirtuaba el concepto de interés social. Nada más lejos de la realidad y en consonancia con el TRLS es necesario el análisis de determinadas alternativas, para ver la idónea y cual se adecua mejor al desarrollo sostenible y equilibrado de los municipios en los que se asienta, pues además como hemos dicho es irrelevante que los PLSI se adecuen a límites físicos de propiedad sino deben adecuarse a la mejor alternativa de emplazamiento que satisfaga el interés socio económico supramunicipal que conlleva la actividad a implantar. La propia administración con condición además de administración actuante es la que lo promueve aunque posteriormente en la ejecución podrían entrar la iniciativa privada, aunque aquí se plantean muchos concionantes como ¿Entran como mero contratistas de obras derivados del

TRLCSPP?, ¿Qué grado de decisión tiene sobre los proyectos técnicos ya aprobados?, ¿Entran en la fase OPEX con qué grado de riesgo y ventura? Etc.

Para la aprobación se efectúa conforme al procedimiento establecido en el Art 33, sin que la DIR sea obligatoria. Los planes de desarrollo, instrumentos de equidistribución y los proyectos de urbanización se aprobarán inicialmente por la Consejería y se someterán a información pública y consulta, tras lo cual serán aprobados definitivamente por el Consejero, publicándose en el DOCM y BOP.

Decimonovena.- Los principales efectos de un PSI y un PLSI que los configuran y les hacen tener esa fuerza y posición jerárquica frente al planeamiento municipal una vez aprobados definitivamente se resumen en:

En primer lugar la ejecutividad de sus determinaciones y obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones, en la que se contiene la clasificación y calificación urbanística de los terrenos e instalaciones afectadas debiendo adaptarse el planeamiento municipal mediante revisión o modificación sin reservas de dispensación

En segundo lugar es conforme al Art 42 la vigencia indefinida que les hace que se cataloguen como actos normativos, además de la necesidad de publicación de los mismos íntegramente en el DOCM y en BOP.

En tercer lugar la declaración de utilidad pública y necesidad de urgente ocupación de los terrenos afectados, con la definición de los beneficiarios de la expropiación.

En cuarto lugar definen las cesiones de suelo y aprovechamiento urbanístico en función de la clasificación de suelo efectuada. Además debemos volver a reseñar que la cesión obligatoria y gratuita del aprovechamiento lucrativo corresponde a la administración actuante conforme al Art 51.1.1.2.d) y por ende a la administración autonómica.

En quinto lugar supone un derecho de tanteo y retracto a favor de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha de los suelos o edificaciones que contengan los PSI o los PLSI.

En sexto lugar al igual que ocurre con la promoción de un PAU o la revisión del planeamiento municipal se procede a la suspensión de licencias en los ámbitos afectos por el PSI o PLSI.

En Séptimo lugar, y esperamos que no tarde mucho en hacer efecto, pues el POT haya visto la luz, en caso de existencia del POT y dichos elementos se ejecutasen y supusiesen una reconsideración total del modelo debería efectuarse a través de la revisión.

Vigésima.- En lo referente a la ejecución el PSI o PLSI se ejecutará conforme a la persona público o privada que los hubiera promovido o el designado para su ejecución, con arreglo a las determinaciones de los proyectos técnicos que concreten las obras e instalaciones con precisión para su ejecución bajo dirección técnica distinta a la de su autor en el caso del PSI o bajo lo establecido en el PLSI o en los planes de desarrollo de las determinaciones de OD desarrolladas por PP, PERI, ED y PU. Los proyectos técnicos serán aprobados por la Consejería cuando se trate de PSI que afecten a más de un municipio o sean promovidos desde la iniciativa pública regional, trasladándole a las corporaciones locales para informe previo sin necesidad de obtención de licencia. En cambio en las de iniciativa pública local o solo cuando afecten a un municipio se tramitaran por el ayuntamiento estando sujetos a licencia. Debemos reseñar de nuevo aquí que lo lógico sería que el trámite de otorgamiento de licencia en todos los casos residiese en sede municipal, pues la CCAA no dispone de medios técnicos para el análisis y revisión de los proyectos, que además previamente han sido revisados bajo informe sustitutorio de la licencia por las entidades locales, si bien el medio existente es a perder la condición de administración actuante que implica la materialización del 10% de aprovechamiento urbanístico en sede autonómica.

En lo referente al sistema de gestión aplicable se determinara si se efectúa a través de expropiación forzosa con la declaración de utilidad pública y urgente ocupación de los terrenos o reparcelación. Si bien hoy en día no ha habido un solo PSI que se haya gestionado a través de la reparcelación sobre todo cuando se pretende actuaciones edificatorias. Si podría ser más factible en un PLSI efectuarlo sobre la base de la reparcelación económica o material, pues en este caso se trata de actuaciones urbanizadoras donde las edificaciones posteriores se ejecutaran en un segundo momento y se autorizaran en sede municipal.

Vigesimoprimera.- La recurribilidad de ambas figuras está estrechamente relacionada pro la aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, pues pone fin a la vía

administrativa, por lo que cabra presentar recurso contencioso administrativo previsto en el Art 25 de la LJCA en el plazo de dos meses desde su aprobación o recurso de reposición conforme al Art 116 de la LRJAPYAC en el plazo de un mes. Tras ello cabría recurso de casación en el Tribunal Supremo o incluso Recurso extraordinario de revisión por errores de hecho que consten en el propio expediente o se haya dictado en fraude de Ley.

Mención especial merece la recurribilidad de la DIR que como hemos visto para la Consejería conforma parte del procedimiento y es un mero acto de tramite recurrible con el procedimiento en sí, y sin embargo a mi juicio creo que es un acto definitivo cuando se efectúa de forma individual sujeto a la posibilidad de recurso de reposición o contencioso administrativo.

Vigesimosegunda.- Como hemos señalado los PSI están exentos de la obtención de licencia municipal y por ende del acto administrativo autorizatorio mediante la cual el Ayuntamiento realiza un control reglado de legalidad sobre las obras o usos del suelo.

La Ley de suelo determina que todo acto de edificación, uso del suelo o subsuelo requerirá previa conformidad, aprobación o autorización administrativa, motivándose en caso de denegación, salvo lo previsto en la Disposición Adicional X para los actos promovidos por la administración general del estado o sus organismos públicos bajo razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan pudiéndose acordar por el Ministro la remisión al Ayuntamiento para que en el plazo de un mes notifique su conformidad o disconformidad con la ordenación urbanística. Siendo disconforme se elevará al Consejo de Ministros por el Ministerio de Vivienda previo informe de la Comunidad competente en el plazo de un mes. De igual forma se regula en el TRLOTAU en el que en el Art 173 se dispone que estarán exentas de licencia las obras promovidas por la Junta o las Diputaciones en conservación, mantenimiento, reforma de infraestructuras, obras públicas, distribución energética, comunicaciones etc y las derivadas de planes sectoriales y de programas de inversión de la CCAA, asimismo estarán exentas las obras y construcciones y edificaciones promovidas por la Junta de Comunidades por razones de urgencia y excepcional interés público y las derivadas de PSI.

Ello deriva de que las grandes obras de equipamiento, infraestructuras encuadradas dentro de los principios inspiradores de la Ordenación del territorio, que superen las

barreras socioeconómicas del municipio, de gran trascendencia e importancia para la Comunidad, no deben quedar relegadas a la voluntad municipal, sin que suponga sustracción de la autonomía municipal sino más bien encuadrado dentro de los mecanismos de cooperación dado el interés supralocal prevalente. Si bien se trata como hemos dicho de un acto cualificado de revisión pues no solo se revisa y aprueba por la CCAA sino que se revisa sobre la base de esa consulta sustitutoria pro el propio ayuntamiento, hecho que a mi juicio debería devengar la tasa por tramitación de licencia, ya que el análisis técnico y jurídico de los servicios municipales se produce.

Conforme a lo establecido en el Art 22.3 quedaran exentos los PSI de obtención de licencia municipal cuando se trate de PSI promovidos desde la iniciativa pública regional o afecten a más de un municipio, sustituyéndose por el trámite de consulta de un mes al ayuntamiento/os afectados y si están sujetos a obligaciones tributarias. Además es importante reseñar que los PSI que deriven en infraestructuras de interés general y que no estén sujetos a ICIO deben contener la salvedad de las obras accesorias al amparo de los mismos que se ejecuten que deberán de seguir las reglas normales de sujeción tributaria conforme ha establecido la jurisprudencia.

Vigesimotercera.- En lo referente a la sujeción tributaria también se ha suscitado una gran polémica pues el ICIO es un tributo indirecto que grava la realización de obras, construcciones e instalaciones para las que se requiere la correspondiente licencia urbanística. Este último inciso de la “correspondiente licencia urbanística” ha servido de base para que se haya defendido por parte de la doctrina la no sujeción al ICIO, si bien debemos discrepar sobre el mismo puesto que se grava la capacidad económica de ejecución de la obra que si se produce sustituyéndose por el trámite de consulta sustitutoria. Además no se devengan de manera instantánea sino a lo largo de toda la obra, razón de la misma es el devengo al inicio girándose al final una complementaria sobre la base del proyecto cerrado. Caben además bonificaciones en la cuota por ejemplo al referirse a obras de interés general para el fomento del empleo como ocurre en Albacete en la que el PSI del Parque Aeronáutico y Logístico estaría bonificado al 95% o al 50% en caso de PSI de vivienda protegida.

Polémica también es la que se ha suscitado sobre la base de gravamen del ICIO ya que se discute de i debe incluir no solo el PEM sino honorarios, beneficio industrial y cualquier gasto añadido, lo cual no comparto pues lo que se grava es la capacidad económica de la propia ejecución de la obra no de los servicios accesorios o complementarios a la misma.

Además como hemos señalado en casi todos los municipios las ordenanzas reguladoras contemplan grandes obras de infraestructuras de interés general, que como ya hemos visto solo la obra principal está exenta, encontrándose las accesorias sujetas.

Vigesimocuarta.- La tasa por tramitación de licencia difiere n el hecho imponible del ICIO y por ende no supone doble imposición , ya que grava la actividad de verificación, concurrencia e inclusión de la normativa legal en la actividad urbanística, gravando la prestación del servicio público competencia del Ayuntamiento tendente a verificar los actos del suelo. Como ya adelantamos abogamos por su devengo en los PSI porque la consulta sustitutoria supone la ejecución de la misma actividad administrativa municipal que si estuviese sujeta a licencia.

Por ultimo señalar que se devenga sobre la base del coste real, es decir, criterio similar al ICIO si bien debería de utilizarse criterio distinto pues el presupuesto de ejecución material no está directamente relacionado con la necesidad de una actividad municipal técnico-jurídica más intensa, sino que debería de adecuarse en función de la intensidad en la modificación de la ordenación municipal.

Vigesimoquinta.- En lo que se refiere a la subrogación, la aprobación definitiva atribuye la responsabilidad de ejecución que está obligado a la completa realización de las obras e instalaciones, cupiendo en circunstancias sobrevenidas para asegurar la conclusión de la ejecución, la subrogación total o parcial de la misma aunque esta última es difícil de desligar en caso de desavenencia económica del proyecto. Para ello es necesario un acuerdo de subrogación entre las partes con garantías como mínimo equivalentes a las ya constituidas. Polémica es la posibilidad de pérdida que contempla el TRLOTAU de adjudicatario originario de la garantía depositada si bien esto puede suponer una facultad exorbitante de la administración confiscatoria pues la persona que se subroga constituye la garantía.

Es decir se produce una novación subjetiva en lo establecido en la aprobación definitiva del PSI aplicándose de manera supletoria en lo no regulado el cumplimiento de obligaciones del cedente y cesionario en el TRLCSP.

Vigesimosexta.- Tanto el PSI como el PLSI nacen sometidos por caducidad a su ejecución en un determinado plazo que se determina en la aprobación definitiva del mismo , declarándose por el Consejo de Gobierno el incumplimiento de los plazos de iniciación o terminación del mismo, por sustitución sin autorización de la persona responsable de la ejecución o por su ejecución contraviniendo lo establecido en la aprobación del mismo, revertiendo los derechos expropiados, reponiendo los terrenos al estado inicial de haberse aprobado el PSI y recuperando la clasificación y calificación urbanística ab initio del instrumento. Si bien algunos autores en el caso del PLSI estiman que ante una figura de planeamiento no cabe caducidad, pero se trata de figuras híbridas de planeamiento y gestión para un determinado fin concreto

Vigesimoséptima.- Estamos por tanto ante figuras reguladas en 15 de las 17 CCAA, que permiten el desarrollo dentro de la madurez urbanística y municipal de actuaciones territoriales supramunicipales de interés socio económico que permiten el desarrollo territorial sin desbancar el modelo de crecimiento urbano del municipio/os donde se asientan. Si bien la regulación en casi todas las CCAA es bastante parecida, en todas ellas hay notas de corte de los tarjes a medidas configurados en función de la realidad socio-económica de cada CCAA, que es lo que determina la multicromaticidad del territorio, sobre la base de instrumentos similares con características propias esenciales para la realidad de cada CCAA. De las 17 CCAA, 15 de ellas abogan por figuras como las analizadas, de carácter híbrido ejecutor de modo inmediato de actuaciones de interés supramunicipal en línea con los contenidos estratégicos de los POT y líneas maestras de la acción de las políticas socioeconómica regionales para satisfacer interés globales, con la inclusión de los agentes privados en muchos de estos instrumentos. Incluso de suma importancia para la ejecución material de la ordenación territorial en algunas CCAA como en Cantabria planeándose una Ley para regular estas figuras, intentando minimizar el halo de inseguridad jurídica de los conceptos jurídicos indeterminados que las componen.

Por otro lado CCAA como Baleares y el País Vasco se quedan en el paso de la Ordenación del territorio, enmarcándose en la esfera de directrices de ordenación regional pero sin poder hacer realidad la gestión y ejecución practica de sus contenidos de forma directa.

Vigesimoctava.- Para terminar y tras el análisis de legitimidad y de su incidencia en la autonomía municipal de ambas figuras, simplemente proponer como objeto de otra tesis el Instituto reparcelatorio en la vertiente económica y material del mismo: Con especial Incidencia a las limitaciones establecidas en función del objeto del mismo.

Así como todas aquellas circunstancias derivadas de las realidades prácticas en la aplicación futura de los PLSI y su necesidad de desarrollo reglamentario.

20 ANEXOS

20.1 ANEXO I

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
Parque Eólico de Pozo Cañada	Privado: Iberdrola Diversificación S.A	Sierra del Chortal en Pozo Cañada (Albacete)	Infraestructuras de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas o adecuadas a su más completa y eficaz gestión o explotación, destinadas a la producción, la transformación, el almacenamiento y la distribución de energía: Implantación de un parque eólico en el municipio de Pozo Cañada con instalaciones complementarias en los de Albacete y Pozohondo integrándose por 37 aerogeneradores, tres circuitos de media tensión, una subestación transformadora y un alinea eléctrica de 66kv.	DOCM N°:43 05/05/2000	-Obtención previa de los terrenos por compraventa, derecho de superficie o expropiación. -Sujeción a la DIA emitida por Resolución 7/3/2000 de la Dirección General de Calidad ambiental. -Control arqueológico de las obras en los términos de la resolución de 20 de Septiembre de 1999 del Director General de Patrimonio y Museos.	No se disponen de datos. Consta como aprobación inicial el 23/12/2009	NO
Residencia de mayores	Privado: Cándido Ruiz Palazón/ Jose Ruiz Palazón/Tomasa Ruiz Palazón/Antonio Ruiz Palazón e Isabel Olivas Fernandez.	Albacete	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, como dotaciones, equipamientos y establecimientos, salud y bienestar social: Construcción de residencia de mayores en P.K 1,940 de la carretera CM-3203 a Peñas de San Pedro.	DOCM N°:90 24/07/2002	-Urbanización completa de los terrenos y conexiones de todas las redes de servicios urbanos antes de la apertura de la residencia. -Cesiones urbanísticas de las que será beneficiario el Ayuntamiento de Albacete. -Autorizaciones municipales (Proyecto de ejecución y PU) con el	31/7/2001	NO

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
					deber de obtención de licencia y devengo de la correspondiente tasa. -Plazo de inicio de un años desde aprobación definitiva y 3 años para ejecución		
Campo de Golf Castilla- La Mancha (18 hoyos Las Pinaillas)	Privado: Club de Golf Castilla- La Mancha, S.L.	Albacete	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, de dotaciones, equipamientos y establecimientos de ocio y deporte: Ejecución de Campo de Golf, Casa- Club e instalaciones complementarias como accesos y aparcamientos en el Paraje de Casas "Yermas".	DOCM Nº: 11 11/2/2000 modificado por DOCM Nº 14 03/02/2003	-Se entienden autorizados los proyectos en la medida en que determinan los usos del suelo y las construcciones o el volumen, forma y altura de los edificios. -Necesidad de obtención de licencia municipal de obras. -No necesidad de tramitar adaptación del PGOU de Albacete. -No se admitirán edificaciones destinadas a uso residencial. -Sometimiento de Canon Urbanístico. -Posibilidad de segregación de un 10% de la finca. -Compatibilización con el futuro Plan Especial de protección y recuperación de la Ribera del Júcar	18/05/1999	Sí. -STSJ de 25 de Octubre de 2004 en recurso 182/2000. -STSJ de 27 de Junio de 2003 en recurso 184/2000.

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
					-Supervisión arqueológica de las obras de remoción de tierras.		
Aeropuerto de Ciudad Real	Privado: CR aeropuertos S.L.	Ciudad Real, Ballesteros de Calatrava y Villar del Pozo	Infraestructuras de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas o adecuadas a su más completa y eficaz gestión o explotación, destinadas a las comunicaciones aéreas: Ejecución de Aeropuerto en Ciudad Real compuesto por Campo de Vuelo, Terminar de Carga, Terminal de Pasajeros y Torre de Control.	DOCM N°: 138 24/09/2003	-Ejecución de obras dos años y puesta en marcha de la explotación primer semestre de 2006. -Garantía para el cumplimiento de obligaciones asumidas por el promotor: Depósito de cantidad que arroje la tasación que acompañe al expediente expropiatorio -Estructuración de suelo en una única finca jurídico-civil. -Cumplimiento de informes de la DGAC, Confederación Hidrográfica del Guadiana, Gerencia de Infraestructuras y Vía del AVE, Demarcación de carreteras y Dirección General de Carreteras.	01/03/1999 25/02/2003	Si, Expropiaciones: -STS 2676/2015 en recurso 865/2014. -STS 5980/2013 en recurso 405/2013 -STS 36/2014 en recurso 545/2013. -STS 43/2014 en recurso 542/2013 -STSJ de 30 Diciembre de 2003 en recurso 784/2009. -STSJ de 24 de julio de 2012, dictada en el recurso 1355/2007. -STSJ de 21 de septiembre

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
							de 2012, dictada en el recurso número 1358/2007. -STSJ de 19 de Septiembre de 2012, dictada en el recurso 1366/2007
Fuerte de San Francisco	Publico: Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha mediante encargo al Instituto de Finanzas de Castilla- La Mancha.	Guadalajara	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a protección pública así como de dotaciones, equipamientos y establecimientos educativos, de ocio etc,,: Dicha actuación supone la creación de 1.004 viviendas protegidas en los terrenos del Fuerte de San Francisco, así como el desarrollo de un gran equipamiento público deportivo, de dotaciones sociales y culturales, equipamientos públicos educativos, edificaciones de usos terciarios y comercial y la recuperación y rehabilitación para uso dotacional de las edificaciones de	DOCM N°162 15/08/2005 Innovación DOCM N°16 26/01/2010	-Plazo máximo para la ejecución de las obras de urbanización de 24 meses. -Plazo previsto para la ejecución de la sobras de edificación residencial hasta 2008. -Plazo previsto para la ejecución de obras de edificación de equipamientos públicos 2010. -Garantías para el cumplimiento de indemnizaciones por derechos existentes afectados: Convenio entre GIED, JCCM y Ayuntamiento de Guadalajara. -Cumplimiento de	26/11/2002	NO

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
			interés ubicadas en el ámbito de actuación.		informes de confederación hidrográfica del Tajo. Innovación:- Cumplimiento de plazos de urbanización y edificación en la innovación y Cesión de aprovechamiento lucrativo a la Junta de Comunidades (Innovación)		
Campo de Golf Talavera	Privado: FLECONS OBRAS, S.L.	Talavera de la Reina	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, de dotaciones, equipamientos y establecimientos de ocio y deporte: El objeto del PSI es la ejecución de una zona comercial y del Campo de Golf de Talavera	DOCM Nº: 231 16/11/2005	-Requerimiento de solicitud de licencia de obras y presentación de proyectos de ejecución seis meses desde aprobación definitiva. -Ejecución de obras de urbanización y conexiones exteriores 24 meses desde la obtención de licencia con simultaneidad de edificación. -Campo de Golf y Casa Club 18 meses desde la obtención de licencia. -Equipamientos deportivos: 18 meses desde la obtención de licencia -zona comercial y de ocio	14/10/2003	-STS de 30 de Noviembre de 2012 en recurso 2482/2009. -STSJ de 23 de Febrero de 2009 en recurso 16/2006.

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
					<p>hotelera 24 meses desde la obtención de licencia.</p> <p>-Cumplimiento de condiciones de la Declaración de Impacto Ambiental.</p> <p>-Cesiones correspondientes a las instalaciones y edificaciones de la zona de Campo de Golf como suelo rustico de reserva son del 2% a la administración municipal.</p> <p>-Cesiones de la zona comercial de ocio y hotelero como suelo urbanizable, zonas verdes y cesión aprovechamiento lucrativo al Ayuntamiento de Talavera.</p> <p>-Estructuración del suelo en una única finca jurídico-civil con prohibición de división.</p> <p>-Cumplimiento de Informe del Servicio de Calidad Ambiental, de la consejería de industria y tecnología, de la Demarcación de carreteras y de la confederación</p>		

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
					hidrográfica del Tajo.		
Parque Aeronáutico y Logístico de Albacete	Publico: Consejería de Vivienda Y urbanismo a través del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, subrogación luego de la Empresa Regional de Suelo y Vivienda	Albacete	Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y de relevante interés socioeconómico en el ámbito regional, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, incluida la urbanización complementaria que precisen: El PSI precisa de la ejecución de instalaciones que permitan la fabricación, pruebas, el mantenimiento, el almacenamiento y el ensamblaje, totales o parciales, de componentes aeronáuticos.	DOCM N° 256 11/12/2006 innovado por la de 03/09/2008	-Plazo máximo para la ejecución de obras de urbanización de dos años y de 5 años para las obras de edificación desde la aprobación definitiva del PU. -Garantía de pago de indemnizaciones y derechos afectados suficiente por el encargo del Consejo de Gobierno. Control y Supervisión Arqueológica. -Acceso de entrada a través del enlace de la A-32 y la CM -3202. -Tramitación de autorización de vertidos	No pero si encomienda de gestión aprobada en Consejo de Gobierno de fecha 4 de Octubre 2005	Si llegado a Acuerdo Extrajudicial con propietaria de suelo derivada de la innovación para adecuar el proyecto a la realidad física de su ejecución.
Parque Industrial y Tecnológico de Illescas	Publico: Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha	Illescas (Toledo)	Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y de relevante interés socioeconómico en el ámbito regional, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, incluida la urbanización complementaria que precisen: Su ejecución supondrá el desarrollo de una serie de actividades industriales,	DOCM N°199 26/09/2008	-Plazo de ejecución de obras de urbanización es de 24 meses. Plazo de ejecución de obras de edificación 5 años desde la aprobación definitiva del PU. -Garantía de pago de indemnizaciones y derechos afectados suficiente por el encargo	NO	Si -STS 365/2015 en recurso 2943/2012. -STSJ de 28 de Mayo de 2012 en recurso 965/2008.

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
			de investigación y desarrollo e innovación de nuevas tecnologías. Constituyéndose como polo aeroespacial en Castilla- La Mancha		del Consejo de Gobierno de 1 de Julio de 2008. -Cumplimiento a lo establecido en el informe de aguas de Castilla- La Mancha, Dirección General de Salud Pública, Informe de Delegación Provincial de cultura y de Bienestar Social.		
Hospital del Terminillo Cuenca	Publico: Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, a través de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda encomendado a la Empresa Regional de Suelo y Vivienda	Cuenca	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, dotaciones, equipamientos y establecimientos educativos, de ocio, salud, deporte etc: El PSI contiene la definición de las edificaciones e instalaciones, así como de las obras complementarias de urbanización y el régimen jurídico de los terrenos, necesarios para el correcto funcionamiento de una nueva área dotacional destinada a la construcción de una ciudad sanitaria universitaria y otras instalaciones públicas de carácter deportivo, cultural y administrativo-universitario en el municipio de Cuenca.	DOCM N°:183 18/09/2009	-Plazo de ejecución de obra de urbanización 27 meses. -Plazo de obras de edificación del hospital y resto de edificios dotacionales: 6 años. Conexión efectiva a redes generales y EDAR -Garantía de pago de indemnizaciones y derechos afectados suficiente por el encargo del Consejo de Gobierno de 28 de Octubre de 2008. -Cumplimiento a Informes de Demarcación, Confederación, Consejería de Salud y Bienestar Social	29/07/2008	NO

PROYECTOS DE SINGULAR INTERES							
OBJETO	PROMOTOR	PROVINCIA	OBJETO	APROBACIÓN DEFINITIVA (PUBLICACIÓN DOCM)	CONDICIONES EN APROBACIÓN (CONSEJO DE GOBIERNO)	DIR	RECURSO
Barrio Avanzado Toledo	Publico: La Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, a través de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda por encargo a la Empresa Regional de Suelo y Vivienda	Toledo	Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a protección pública así como de dotaciones, equipamientos y establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social etc: El Proyecto de Singular Interés “Barrio Avanzado de Toledo” contiene las determinaciones necesarias para construir 2.000 viviendas de protección pública, edificios de uso terciario y dotacional público	DOCM Nº153 10/08/2010	-Plazo de ejecución de obras de urbanización 18 meses. -Plazo de ejecución de edificaciones 18 meses. -Garantía de pago de indemnizaciones y derechos afectados suficiente por el encargo del Consejo de Gobierno de 2 de Diciembre de 2008. -Cumplimiento de informes de Confederación Hidrográfica, demarcación de carreteras, servicio de accesibilidad, Delegación provincial de cultura y dirección de evaluación ambiental	14/10/2008	NO

20.2 ANEXO II

- Instrumentos de Ordenación Territorial que podrían dar lugar a las determinaciones para efectuar un PSI o PLSI, sin ejecutividad inmediata propia.

TESIS: "La legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial. El caso de Castilla-La Mancha."

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Andalucía	Ley 1/1994 de 11 de Enero de Ordenación Territorial. LOTA	Actuaciones de interés Autonomico. AIA (Art 38 y 39)	Actuaciones singulares no incluidas en los planes y que figuran en el Anexo de la Ley, entre las que se incluyen la creación de nuevas infraestructuras ferroviarias, carreteras, puertos, centros de transportes de mercancías y actividades logísticas, depuración y aducción de aguas, de tratamiento de residuos, creación de áreas metropolitanas, áreas sanitarias, educativas y de servicios sociales y las dos últimas detalla que son las de localización de grandes superficies comerciales turísticas e industriales no previstas en el planeamiento y actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas .	Si es necesaria la Declaración de interés autonómico, siempre y cuando la legislación sectorial no la prevea	Público	En cualquier clase de suelo	Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.	Si incluso previo a la DIA	Si, convenios de colaboración.	No	PSI y PLSI	Solo se producirá la DIA una vez redactado el estudio informativo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance con la justificación de la especial relevancia para la cohesión territorial andaluza. Cuando suponga la implantación de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, se ejecutará a través de proyectos de actuación. Regula por separado las declaraciones de campos de golf de interés turístico y las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Andalucía	Ley 7/2002 de 17 de Diciembre de Ordenación Urbanística LOUA	Actuaciones de interés público (Art 42 y 43). AIP	Actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social para realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso usos residenciales.	No	Publico/ Privado	Suelo no urbanizable	Ayuntamiento (PA) o Consejería competente en materia de urbanismo (PE promovido por ayto/s o a instancia de parte ante inactividad administración)	Si	No	Si	PSI	Se desarrollan a través de Proyecto de actuación, salvo que afecte a la OE, o más de un municipio (ámbito supramunicipal) en el que se tramitará a través de Plan especial. Similares a las calificaciones urbanísticas de suelo rustico en CLM pero con la nota de interés público, de ahí que mucha doctrina lo tengan como acto administrativo.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Aragón	Ley 8/2014 de 23 de Octubre que modifica la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón LOTAR	PIGA: Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (Art. 32-50)	<p>Autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.</p> <p>Podrán ser objeto de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón actuaciones territoriales relevantes como las siguientes:</p> <p>a) La ejecución de grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones.</p> <p>b) La ejecución de planes y programas propios de la Administración de la Comunidad Autónoma o gestionados conjuntamente con otras Administraciones Públicas.</p> <p>c) La implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio de especial importancia, tales como los centros de esquí y montaña definidos en la legislación turística</p>	Si la Declaración de Interés General, salvo que la actividad estuviera contemplada en planes aprobados por el Gobierno de Aragón o en los Planes cuyo interés general hubiese sido declarado por el Gobierno de Aragón y estuviesen en ambos casos determinados el municipio o los municipios previstos para su ubicación.	Publico/ Privado	Cualquier clase de suelo pero preferentemente suelo urbanizable no delimitado y no urbanizable genérico.	Gobierno de Aragón, a propuesta del consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio	Si incluso previo a la Declaración de Interés General	Si, Consorcio De Interés General	No	PSI y PLSI	Se regula de forma muy detallada las reglas de conformación y gestión del consorcio de interés general como mecanismo para dar cumplimiento a la cooperación.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Principado de Asturias	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. LOTUAS	PRAT: Programas de Actuación territorial (Art 34 al 37 y 50 al 52)	Aquellos instrumentos que siguiendo las directrices de Ordenación del Territorio tendrán por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado de Asturias.	No	Pública	Cualquier clase de suelo	Consejo de Gobierno	Si	Si	No se regula. Se entiende que los proyectos o planes derivados del mismo si deben estar sujetos.	Similar a un PLSI en naturaleza pero sin la especificación de los proyectos complementarios que le deberán acompañar para su inmediata ejecución.	Podrán tener impacto territorial en toda la CCAA o ceñirse a un ámbito sector específico.
		PTE: Planes Territoriales Especiales Supramunicipales (Art 38, 39 y 53)	Instrumentos necesarios cuando las Directrices de Ordenación Territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial.	No	Pública	Cualquier clase de suelo	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio	Si	No	No Aplica ya que no es instrumento de ejecución	POT Sectorial y dista bastante de la ejecutividad del PLSI, pero si obliga al planeamiento o general a su revisión.	No se regulan las determinaciones y contenido que se entiende que deben ser similares a las establecidas para los planes especiales. Tampoco se establece la necesidad de justificación de uso de esta figura que afecta a ámbito supramunicipal
Baleares	Ley 14/2000 de 21 de Diciembre de Ordenación del Territorio, modificada por la Ley 2/2012 de 17 de febrero de medida surgentes para	PDS: Planes Directores Sectoriales (Art 11 a 13 bis)	Tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos.	No	Pública	Cualquier clase de Suelo	En desarrollo de las DOT Gobierno de las Islas Baleares, sino Consejos Insulares.	Si	No	No Aplica ya que no es instrumento de ejecución	POT sectorial con elementos cercanos a un PLSI sin ejecutividad inmediata. Instrumento de Ordenación	Instrumento de Ordenación y Planeamiento. La aprobación inicial se acordará la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones así como la de la tramitación y

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
	una ordenación territorial y urbanismo sostenible. LOTB											aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Canarias	<p>Decreto Legislativo 1/2000de 8 de mayo por el que se aprueba el texto refundido de las leyes del ordenación del territorio de Canarias y Espacios Naturales</p> <p>Modificada por la Ley 14/2014 de 26 de Diciembre de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales y la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo</p> <p>LOTENC</p>	PTOP: Planes Territoriales de Ordenación Parciales (Art. 23 y 24)	<p>Los parciales tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales tales como: Espacios litorales, Sistemas insulares, comarcales o supramunicipales para sectores o usos estratégicos o turísticos, Áreas metropolitanas y comarcas y cualquier otro ámbito definido por el planeamiento insular.</p>	No	Publica	Cualquier clase de suelo	<p>A los Cabildos Insulares, los que desarrollen determinaciones del Plan Insular de Ordenación. A la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, los planes parciales y los de ámbito insular que desarrollen Directrices de Ordenación, así como los de ámbito inferior al insular que no desarrollen determinaciones del correspondiente Plan Insular de Ordenación. Al Consejo de Gobierno de la Comunidad, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, todos los restantes.</p>	Si	No	No aplica	<p>Instrumentos de ordenación territorial que sientan las bases para el desarrollo posterior de actuaciones de interés regional o general a través de proyectos de actuación territoriales o planes urbanísticos especiales.</p> <p>Similares a POT sectoriales y lejos de tener ejecutividad mediata como los PLSI</p>	-

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
		PTOE: Planes Territoriales de Ordenación Especiales (Art. 23 y 24)	Podrán tener ámbito regional, insular o comarcal, tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, pudiendo desarrollar, entre otras, las siguientes determinaciones: a) Definir los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativo vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos. b) Ordenar los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo u otros.									-
		PAT: Proyectos de Actuación territorial (Art. 62 ter)	Instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento.	Si a través de la Declaración de interés General que coincide con la aprobación del instrumento	Pública y Privada	Suelo Rustico no clasificado como de protección ambiental	Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio	Si	No se expresa literalmente, aunque podría caber.	Si	PSI	-Diferencia entre proyectos de gran trascendencia estratégica y de escasa o menor trascendencia cada uno de ellos con un procedimiento distinto. -Supone que las plusvalías generadas como participación de la administración municipal de un 5% que supone el canon ingresen en las racas municipales.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Cantabria	Ley 2/ 2001 de 25 de Junio de Ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo en Cantabria LOTRUC	PSIR: Proyectos Singulares de Interés Regional (Art 26-29)	Regular la implantación de instalaciones industriales, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características	Si Declaración de Interés Regional	Publico/ Privado	Urbano/ Urbanizable o rustico de protección ordinaria	Corresponde al Gobierno de Cantabria, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial	Si antes de la DIR	No se establece expresamente y se deduce que sí que caben	No si es de iniciativa pública efectuado directamente por la administración o indirectamente por sector público regional, en otros supuestos si está sujeto.	PSI	<p>- Borrador de anteproyecto de Ley de regulación de los PSI como parte de la legislación de ordenación territorial y no como las leyes autoaplicativas, singulares de caso único que regulan uno a uno los proyectos.</p> <p>-Además se establece que si se trata de un PSIR residencial el 100% de la superficie construida debe materializarse en viviendas con algún tipo de protección pública.</p>
Castilla- La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de Mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Proyectos de Singular Interés. PSI (Art 19-23)	Actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales	Si	Publico/ Privado	Cualquier Clase de Suelo	Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha a propuesta del Consejero de Fomento.	Si antes incluso de la DIR	Si, consorcios o convenios.	No en proyectos de iniciativa pública o privada que afecten a más de un municipio.	=	
		Planes de Singular	Ordenación urbanística y la transformación del suelo en	Si	Publico		Consejo de Gobierno de	Si antes incluso de	Si, Convenios	No aplica	=	

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
	TRLOTAU	Interés PLSI (Art 19 bis)	actuaciones de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del municipio o municipios en los que se asienten y pueden referirse a actuaciones de uso global residencial, terciario, industrial o dotacional.			Cualquier Clase de suelo.	Castilla La Mancha a propuesta del Consejero de Fomento	la DIR				
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León modificada por la Ley 1/2013 de 28 de Febrero LOTCL	PLR y PRR: Planes y Proyectos Regionales (Art 20 al 25)	Instrumentos de intervención directa que en función de su naturaleza y objeto: a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad. b) Planes regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras, que se consideren de interés para la Comunidad. c) Proyectos regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad.	No	Los Planes solo Público (Administración o empresas o consorcios con capital mayoritario o público), los Proyectos públicos o privados	En cualquier clase de suelo	Por la Junta de Castilla León a propuesta de la consejería competente o en caso de tratarse de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico a través de la Ley por el Parlamento Castellano-Leones.	Si	Si	Si por procedimiento de urgencia salvo la ejecución de las obras públicas e instalaciones complementarias definidas en los planes y proyectos regionales	PLSI Y PSI	-Se echa en falta un desarrollo más profuso de las determinaciones que deben contener los planes regionales que deben ser más similares a las del planeamiento municipal. En cuestión leyes singulares y autoaplicativas de caso único. -Su aprobación somete a sujeción de sus promotores y de los propietarios de los terrenos al régimen de derechos y deberes urbanísticos regulado en la legislación

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
												urbanística
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo modificada por la ley 3/2012, 22 febrero. LUC	Áreas Residenciales Estratégicas. (Art. 157) ARE	aquellas actuaciones de interés supramunicipal, que son promovidas por la Administración de la Generalidad con la finalidad de subvenir los déficits de suelo de uso residencial, para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, mediante planes directores urbanísticos que comportan la ordenación y la transformación de las áreas delimitadas, y, si procede, la modificación de la clasificación urbanística del suelo o de las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento	No	Administración de la Generalitat o en consorcio con ayuntamiento	Suelo Urbanizable y suelo urbano no consolidado.	Consejero competente en materia de Urbanismo	Si	Si consorcio urbanístico INCASOL y ayuntamiento correspondiente	No aplica	PLSI	-Se deben emplazar en municipios capaces de polarizar el crecimiento urbano. -La transformación urbanística del sector se lleva a cabo a través de planes directores urbanísticos, conforme al Art 56. -Regulación de forma más profusa.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
			vigente.									
		Sectores de Interés Supramunicipal (Art 157) SIS	aquellas actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares que promueve la Administración de la Generalidad mediante la elaboración de planes directores urbanísticos cuya aprobación definitiva permite llevar a cabo directamente la transformación urbanística del suelo.	Actuaciones de Interés Regional, solo si no está prevista en el planeamiento territorial.	Publico/Privado	Suelo Urbanizable y Suelo Urbano no consolidado	Consejero competente en materia de urbanismo	Si	Si consorcio urbanístico	Si	PSI	-Se desarrollan también a través de planes directores urbanísticos conforme al Art 56. -Regulación de forma más profusa

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Extremadura	Ley 15/2001 de 14 de Diciembre del Suelo y la Ordenación territorial. Decreto 7/2007 de 23 de Enero por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura LSOTEX.	PIR: Proyectos de interés Regional. (Art 60-65)	Ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras referentes a: Infraestructuras de cualquier tipo, destinadas a las comunicaciones terrestres y aéreas; las telecomunicaciones; la ejecución de planes y obras hidrológicos; la producción, la transformación, el almacenamiento y la distribución de gas, y la recogida, el almacenamiento, la conducción o el transporte, el tratamiento o el saneamiento, la depuración y la nueva utilización de aguas o de toda clase de residuos, incluidos los urbanos y los industriales. b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga. c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, que tengan por objeto la producción,	Si, Declaración de Interés Regional	Públicos y privados	Todos menos suelo no urbanizable protegido	Junta de Extremadura a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanismo	Si antes de la Declaración de interés regional	No se establece expresamente pero si cabria	No	PSI. Redacción idéntica CLM.	Nada que reseñar. Está configurada básicamente como la regulación establecida para los psi en Castilla -La Mancha.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA												
CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
			la distribución o la comercialización de bienes y servicios, tales como centros productivos de características especiales, que no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente. d) Obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las Administraciones Públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.									

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Galicia	Ley 10/1995 de 23 de Noviembre de Ordenación del Territorio de Galicia LOTG	Planes y Proyectos sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Arts. 22 al 25)	Regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en que se ubiquen, por su magnitud, importancia o especiales características, o que se asienten sobre varios términos. Se consideran infraestructuras las construcciones y conducciones destinadas a las comunicaciones, la ejecución de la política hidráulica, la lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza y la ejecución de la política energética; se consideran dotaciones las construcciones que sirvan de soporte a las actividades y servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativo y deportivo; se consideran instalaciones las destinadas a la realización de actividades económicas primarias, secundarias y terciarias.	Si se declarará de incidencia supramunicipal	Pública o Privada	Cualquier clase de suelo	El Consejo de la Junta de Galicia a propuesta del Consejero competente	Si	No se establece expresamente pero si cabria	Si, no se regula la sustitución de la misma por informe municipal	PLSI Y PSI	-Regulación similar de ambos instrumentos sin distinción de actuaciones urbanizadoras y edificatorias. -Se debería diferenciar en el objeto de los mismos la diferencia más claramente entre plan y proyecto sectorial de incidencia supramunicipal. - Las determinaciones respecto a los planes de incidencia supramunicipal deberían regularse de forma autónoma a los de los proyectos.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
La Rioja	Ley 5/2006 de 2 de Mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo LOTUR	ZIR: Zonas de interés Regional (Arts. 30 al 33)	Aquellas zonas que tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional. Las Zonas de Interés Regional podrán dictarse en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial, en cuyo caso se ajustarán a sus previsiones, o bien de forma independiente	Si siempre y cuando se dicte fuera de lo contenido en las Directrices de Actuación territorial.	Público (Administración CCAA o integrantes del sector público)	Suelo No Urbanizable o Urbanizable	Consejero competente en materia de ordenación del territorio	Si antes de la Declaración de interés cuando concurra.	No	No aplica	PLSI	-Alude en el periodo de información pública a la audiencia de los agentes sociales.
		PIS: Proyectos de interés supramunicipal (Arts. 34 al 37)	objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características	No, lo califica el Consejero competente en materia de ordenación del territorio	Pública o privada	Suelo No urbanizable o urbanizable no delimitado	Consejero competente en materia de ordenación del territorio	Si	Si	No, si es de iniciativa pública en el resto de casos si se requiere.	PSI	-No existe DIR por tanto las solicitudes transcurrido el plazo de tres meses desde el ingreso del expediente completo en el Registro, no haya recaído resolución expresa, se entienden desestimadas.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Comunidad de Madrid	Ley 9/1995, de 28 Marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo. (Solo en Vigor Título II, III, IV) LPTSUM	ZIR: Zonas de interés Regional de actuación inmediata o diferida (Arts. 21 al 32)	Áreas previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas, que tengan cualquiera de las finalidades siguientes: En primer lugar la ordenación y gestión estratégicas del territorio y en segundo lugar el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.	No si está en el Plan Regional de Estrategia Territorial sino existe procedimiento de declaración por Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de Ordenación de zona de interés regional	Público	Suelo no urbanizable o urbanizable no programado.	Aprobación definitiva por Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Si antes de la Declaración previa	Si	Si	PLSI	-Se llevarán a efecto a través de Planes especiales, programas de actuación urbanística y Proyectos de alcance regional. -Las zonas de actuación diferida deben convertirse en inmediata antes de su ejecución. -Actuación inmediata 4 años siguientes a la declaración definitiva de delimitación y declaración de la misma y la diferida en 6.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
		PAR: Proyectos de alcance regional (Arts. 33 al 42)	<p>Actuaciones territoriales concretas que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia y excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones de carácter regional.</p> <p>Pueden tener cualquiera de los objetos siguientes:</p> <p>a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas.</p> <p>b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos dotaciones y equipamientos.</p> <p>c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto, la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios.</p> <p>d) proyectos que suponen la implantación de actividades económicas que revisten interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comportan o por la creación de riqueza para la Región</p>	<p>Sí. Se denomina Declaración de Viabilidad, para promoción privada</p>	Publico/ Privado	Suelo no urbanizable o urbanizable no programado.	Aprobación definitiva por Consejo de Gobierno	Si antes de la Declaración de viabilidad.	Si	Si, salvo los de ejecución de infraestructuras	PSI. Redacción prácticamente idéntica.	<p>-Aprovechamiento urbanístico a favor de los municipios.</p> <p>-Subvención a los ayuntamientos para adaptar el planeamiento general mediante innovación o revisión al PAR.</p> <p>-Incluye en el objeto obras y servicios públicos de interés común y actuaciones conjuntas de las Administraciones General del Estado y de la Comunidad de Madrid y los Municipios</p>

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
Región de Murcia	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia LOTUM	AIR: Actuaciones de interés Regional (Art 31 al 35)	La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios y otras análogas. Así se llevará a cabo por la implantación territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal como son a) La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios y otras análogas. b) La implantación territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal	Si, Informe de Viabilidad	Publico/ Privado	Cualquier clase de suelo con limitación al de especial protección para actividades que pretendan protegerlo	Aprobación definitiva por Consejo de Gobierno	Si antes de la declaración de viabilidad	Si	No en caso de actuaciones de promoción pública directa por el Gobierno Murciano o sector público, en otro caso si	PSI y PLSI	-Pueden ser actuaciones de interés regional Inmediatas (inicio antes de dos años desde su declaración) o diferidas (5 años desde su declaración). -Pueden definirse con suficiente grado para su ejecución directa o remitirse a un instrumento o proyecto de desarrollo. -Vinculación de AIR sobre el planeamiento urbanístico municipal produciéndose su modificación automática desde el momento de la declaración.
Comunidad Foral de Navarra	Ley 35/2002 de 20 de Diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo LOTUNA	PLSIS: Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Art.42 al 47)	Actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, del municipio o municipios sobre los que se asienten.	Sí. Declaración de Incidencia Supramunicipal	Publico/ Privado	Cualquier clase de suelo	El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	Si antes de la Declaración de Incidencia Supramunicipal	No expresamente, pero si cabrían	No conforme a lo regulado en el Art 47.	PLSI	-Incorporación en la DIS un plan de información pública que favorece la transparencia y el buen gobierno. -Se regula detalladamente que corresponde al

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
		PSIS: Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Art. 42 al 47)	Implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.	Sí. Declaración de Incidencia Supramunicipal	Publico/ Privado	Cualquier clase de suelo	El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda	Si antes de la Declaración de Incidencia Supramunicipal	No expresamente pero si cabrían.	No conforme a lo regulado en el Art 47.	PSI	ayuntamiento el 10% del aprovechamiento lucrativo versus TRLOTAU administración actuante. -Perfectamente regulado el procedimiento de autorización de obras por parte de la CCAA " sustitutivo del de licencia".
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y Decreto 206/2003 de 9 de septiembre por el que se regula el procedimiento de aprobación de las modificaciones no sustanciales de las directrices de Ordenación Territorial,	PTS: Planes Territoriales Sectoriales Arts. 16-22	Instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales, así como en la de los planes y proyectos que corresponda promover en el territorio de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá prevalecer el carácter integrador y prevalecer de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial.	No	Publico	Cualquier clase de suelo	Consejo de Gobierno Vasco en forma de Decreto	Si	El Gobierno podrá suscitar en la elaboración de los mismos conciertos con otras administraciones	No aplica	A mitad de camino entre un POT sectorial y un PLSI, sin mucho menos llegar a la ejecutividad de este ultimo	-Similar a los PAT de la Comunidad Valenciana. -Pueden desarrollarse posteriormente a través de planes parciales o especiales.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Publico/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
	planes territoriales parciales y planes territoriales sectoriales. LOTPV	PTP: Planes Territoriales Parciales Arts-11-15	Objeto de desarrollar las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas, o zonas supramunicipales que estas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan.	No	Publico							
Comunidad Valenciana	Ley 5/2014 de 25 de Julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje LOTUPV	PAT: Planes de Acción Territorial (Art. 16)	a) Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat. b) Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal. c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.	No	Publica	Cualquier clase de suelo	Consejo de Gobierno de la Generalitat	Si	No	No aplica	A mitad de camino entre un POT sectorial y un PLSI, sin llegar a la ejecutividad de este ultimo	-Criterio material no formal de diferenciación de urbanismo y OT. - Criterios y directrices y se desarrolla a través de planes especiales o en algún caso por actuaciones estratégicas.

RESUMEN EJECUTIVO INSTRUMENTOS QUE CONLLEVEN ACTUACIONES DE INTERES REGIONAL O SOCIAL DE UTILIDAD PUBLICA

CCAA	Legislación Urbanística	Denominación	Objeto	Declaración de Interés regional	Promotor Público/ Privado	Clase de Suelo	Aprobación Instrumento	Informe Municipal	Previsto en la Ley Posibilidad Consorcial	Licencia Municipal	Similitud	Otros
		ATE: Actuaciones Territoriales Estratégicas. (Art 17).	Ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, pudiendo ser Actuaciones que 1º contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo. 2.º Implantación de equipamientos terciarios que sean referencia en cuanto a su reconocimiento y exclusividad. 3.º Actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.	Si (Declaración de actuación territorial estratégica)	Pública o Privada	Cualquier clase de suelo	Consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.	Si, antes de la declaración del Consell sobre la DATE)	Si a través de la iniciativa mixta	Solo licencias y autorizaciones cuya regulación sea competencia de la Generalitat cuando lo estime el Consell.	PSI Y PLSI	-Reguladas de forma urgente por Decreto Ley 2/2011 hoy derogado. Pude ser su ejecución inmediata o regularse posteriormente por otros planes e instrumentos de desarrollo. -Prima la reparcelación como modelo de gestión frente a la expropiación.

21 GLOSARIO

- AIA: Actuaciones de Interés Autonómico.
- AIP: Actuaciones de Interés Público.
- AIR: Actuaciones de Interés Regional.
- ARE: Áreas Residenciales Estratégicas.
- ASA: Aseguramiento Sostenibilidad Ambiental.
- ATE: Actuaciones Territoriales Estratégicas.
- BOP: Boletín Oficial de la Provincia.
- CAPEX: Capital Expenditures. Fase de Inversión de Capital.
- CE: Constitución Española.
- CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- DIA: Declaración de Interés Autonómico.
- DIR: Declaración de Interés Regional.
- DOCM: Diario Oficial de Castilla- La Mancha.
- EA: Evaluación Ambiental.
- EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.
- EA EI: Evaluación ambiental Estratégica Inversa.
- ED: Estudio de Detalle.
- EEF: Estudio Económico Financiero.
- EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.
- EIAE: Evaluación de Impacto Ambiental Inversa.
- ETE: Estrategia Territorial Europea.
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.
- GEI: Gases de Efecto Invernadero.
- GRI: Global Reporting Initiative.

- ICIO: Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras.
- CTE: Código Técnico de la Edificación.
- IPPC: Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- ISA: Informe de Sostenibilidad Ambiental.
- ISE: Informe de Sostenibilidad Económica.
- LBRL: Ley Bases del Régimen Local.
- LEPP: Ley de Evaluación de Planes y Programas.
- LHL: Ley de Haciendas Locales.
- LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- LOFAGE: Ley Organización y de Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- LOTA: Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- LOTAR: Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.
- LOTB: Ley de Ordenación del Territorio Balear.
- LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- LOTCL: Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- LOTENC: Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.
- LOTG: Ley de Ordenación del Territorio de Galicia.
- LOTRUC: Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico de Cantabria.
- LOTPV: Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- LOTUAS: Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias.
- LOTUM: Ley de Ordenación del Territorio y urbanismo de Murcia.
- LOTUNA: Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

- LOTUPV: Ley de Ordenación del Territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.
- LOTUR: Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja.
- LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- LPTC: Ley de Política Territorial de Cataluña.
- LPTSUM: Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid.
- LSOTEX. Ley de Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura.
- LUA: Ley Urbanística de Aragón.
- LUC: Ley de Urbanismo de Cataluña
- LRJAPYPA: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- NEPA: National Environmental Policy Act.
- TRLCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- TRLOTAU: Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.
- TRLS: Texto Refundido de la Ley de Suelo.
- OE y OD: Ordenación Estructural y Ordenación de Detalle.
- OPEX: Operating Expenses. Fase de Operación y Mantenimiento.
- OSE: Observatorio de la Sostenibilidad Económica.
- PAR: Proyectos de Alcance Regional.
- PAT: Programas o Proyectos de Actuación Territorial.
- PAU: Programa de Actuación Urbanizadora.
- PDSU: Plan de Delimitación de Suelo Urbano.
- PDU: Planes Directores Urbanísticos.
- PERI: Plan Especial de Reforma Interior
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

- PIB: Producto Interior Bruto.
- PIGA: Planes o Proyectos de Interés General Aragón.
- PIOT: Plan con Incidencia en la Ordenación Territorial.
- PIR: Proyectos de Interés Regional.
- PIS: Proyecto de Interés Singular.
- POM: Plan de Ordenación Municipal.
- PLAT: Planes de Acción Territorial.
- PLSI: Plan de Singular Interés.
- PLSIS: Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.
- POT: Plan de Ordenación del Territorio.
- PP: Plan Parcial.
- PRR: Proyectos Regionales
- PSI: Proyecto de Singular Interés.
- PSIR: Proyecto de Singular Interés Regional.
- PSIS: Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.
- PTES: Planes Territoriales Especiales Supramunicipales.
- PTOE: Planes Territoriales de Ordenación Especial.
- PTOP: Planes Territoriales de Ordenación Parcial.
- PTP: Planes Territoriales Parciales.
- PTS: Planes Territoriales Sectoriales.
- PLR: Planes Regionales.
- PU: Proyecto de Urbanización.
- RP: Reglamento de Planeamiento.
- SIS. Sectores de Interés Supramunicipal.
- TC: Tribunal Constitucional

- UE: Unión Europea.
- VS: Valoración de Sostenibilidad.
- ZIR: Zonas de Interés Regional.

22 DICTAMENES

- Dictamen N° 37/1998 de 21 de Abril del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, expediente relativo a *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística*.
- Dictamen N° 135/2002 de 20 de Noviembre del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, expediente relativo a *Anteproyecto de Ley de actualización de la Ley 2/1998 de 4 de Junio*, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.
- Dictamen N° 163/2004 de 22 de Diciembre del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, expediente relativo a *Proyecto de Decreto Legislativo* por el que se aprueba el Texto Refundido de la *Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística*.
- Dictamen N° 232/2008 de 5 de Noviembre del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, expediente relativo a *Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo* por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de Diciembre.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha N° 220/2009 de 28 de Octubre, expediente relativo a la innovación del Proyecto de Singular Interés (PSI) denominado “El Fuerte de San Francisco” en el término municipal de Guadalajara, que incluye modificación en las zonas verdes del Proyecto vigente.
- Dictamen N° 55/2010 de 5 de mayo del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, expediente relativo a *Proyecto de Decreto Legislativo* por el que se

aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla -La Mancha.

- Dictamen del Consejo Jurídico de Murcia, N° 255/2010 sobre Convenio Urbanístico en Puerto Lumbreras.
- Dictamen del Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación de Badajoz de 24 de Marzo de 2010.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía N° 837/2010, de 20 de Diciembre, sobre consulta facultativa sobre otorgamiento de licencia de obras.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, N° 373/2011, de 9 de Junio, sobre Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

23 ORDENANZAS

- Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por licencias urbanísticas y por la prestación de servicios públicos municipales de orden urbanístico del Ayuntamiento de Albacete.
- Ordenanza Fiscal reguladora del ICIO del Ayuntamiento de Talavera de la Reina.
- Ordenanza Fiscal reguladora del ICIO en Madrid.
- Ordenanza Fiscal Reguladora del ICIO del Ayuntamiento del Puerto de Santa María.
- Ordenanza Fiscal Reguladora del ICIO del Ayuntamiento de Santoña.
-

24 JURISPRUDENCIA.

Tribunal Constitucional:

- Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, 2 de Febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, 28 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982 de 4 de noviembre.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1983 de 20 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1986 de 31 de Enero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 de 26 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1989, de 19 de Febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1989, de 8 de Junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1994, de 10 de Febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de Junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 28/1997, de 13 de Febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de Febrero.
- Sentencias del Tribunal Constitucional 109/1998, de 21 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de Diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de Julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril.
- Auto del Tribunal Constitucional 251/ 2009, de 13 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012 de 13 de Diciembre.
- Auto del Tribunal Constitucional 9/2013, de 15 de Enero.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de Junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2013, de 5 de Diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2014 de 11 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014 de 25 de Septiembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2015, de 18 de Marzo.

Tribunal Supremo:

- Sentencia del Tribunal Supremo 7844/2012 en recurso 2482/2009 de 30 de Noviembre, contra la Sentencia de 23 de febrero de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso contencioso-administrativo nº 16/2006, sobre aprobación definitiva de proyecto de Singular Interés Campo de Golf y Zona Comercial en Talavera.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5980/2013 en recurso 405/2013, de 19 de Diciembre, contra sentencia de fecha 19 de Septiembre de 2012, dictada en el recurso 1366/2007, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 1 de octubre de 2007, por el cual se estableció el justiprecio en relación con la expropiación de la ejecución del PSI Aeropuerto de Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Supremo 36/2014 en recurso 545/2013 de 10 de Enero, contra sentencia de fecha 24 de julio de 2012, dictada en el recurso 1355/2007, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, contra la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 1 de octubre de 2007, por el cual se estableció el justiprecio en relación con la expropiación llevada a cabo para la ejecución del PSI Aeropuerto de Ciudad Real.

- Sentencia del Tribunal Supremo 43/2014 en recurso 542/2013 de 14 de Enero, contra la sentencia de 21 de septiembre de 2012, dictada en el recurso número 1358/07 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sobre resolución del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 1 de octubre de 2007, por el cual se estableció el justiprecio en relación con la expropiación llevada a cabo para la ejecución del PSI Aeropuerto Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Supremo 365/2015 en recurso 2943/2012 de 3 de Febrero, contra la sentencia pronunciada, con fecha 28 de mayo de 2012, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso contencioso-administrativo número 965 de 2008, contra la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha, de fecha 23 de septiembre de 2008, por la que se aprobó definitivamente el Proyecto de Singular Interés para la construcción de un parque industrial y tecnológico en el término municipal de Illescas (Toledo).
- Sentencia del Tribunal Supremo 2675/2015 en recurso 865/2014, de 22 de Junio, contra sentencia de fecha 30 de Diciembre de 2013, dictada en el recurso 784/2009, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha 9 de Noviembre de 2009, por el cual se estableció el justiprecio en relación con la expropiación de la ejecución del PSI Aeropuerto de Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2853/1986 de 28 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 6862/1986 de 9 de Diciembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 642/1987 en recurso de 18 de Junio de 1984, de 3 de Febrero.

- Sentencia del Tribunal Supremo 13302/1989 de 23 de Enero.
- Sentencia del Tribunal Supremo 14119/1989, de 11 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 12525/1990 de 8 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 11894/1990, en recurso 832/1989 de 2 octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 6111/1991 en recurso 2126/1989 de 11 de Noviembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 18642/1992 de 24 de Junio.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1287/1993 de 6 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 294/1996 en recurso 5742/1991, de 23 de Enero.
- Sentencia del Tribunal Supremo 7506/1996 en recurso 9229/1991, de 23 de Diciembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5074/1997 en recurso 1207/1993 de 16 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2990/1998 en recurso 5725/1992, de 11 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5735/1998 en recurso 1018/1992 de 8 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5836/2002 en recurso 5896/1998 de 16 de Julio.
- Sentencia del Tribunal Supremo 3193/2002, en recurso 4033/1998 de 6 de Mayo de 2002.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1151/2003 en recurso 7775/ 1999, de 20 de Febrero de 2003.
- Sentencia del Tribunal Supremo 4892/2003 en recurso 5410/2000, de 10 de Julio.

- Sentencia del Tribunal Supremo 6727/2003 en recurso 7460/2000 de 30 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 7129/2003, en recurso 5663/2000 de 13 de Noviembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 4882/2004 en recurso 1355/2002, de 7 de julio.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1443/2008 en recurso 1715/2004, de 28 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2377/2008 en recurso 2861/2004, de 19 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5620/2008, en recurso 6307/2004, de 22 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1662/2009 en recurso 790/2008 de 30 de Marzo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5788/2009 en recurso 2886/2005, de 21 de Septiembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 6589/2009 en recurso 3793/2005, de 28 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 7703/2009, en recurso 1539/2008, de 27 de Noviembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 3275/2012 en recurso 2263/2009, de 24 de Abril.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5189/2012 en recurso 3869/2010, de 5 de Julio de 2012.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5192/2012 en recurso 4543/2010 de 5 de Julio de 2012.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5191/2012 en recurso 4066/2010, de 5 de Julio de 2012.

- Sentencia del Tribunal Supremo 6574/2012 en recurso 5616/2010, de 18 de Octubre de 2012.
- Sentencia del Tribunal Supremo 276/2013 en recurso 3832/2009, de 23 de Enero.
- Sentencia del Tribunal Supremo 3370/2013 en recurso 1395/2011, de 14 de Junio.
- Sentencia del Tribunal Supremo 4880/2013 en recurso 3665/2010, de 9 de Octubre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 189/2014 en recurso 2419/2011, de 29 de Enero.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1549/2014 en recurso 2948/2012, de 31 de Marzo de 2014.
- Sentencia del Tribunal Supremo 3289/2014 en recurso 479/2012, de 24 de Julio de 2014.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5330/2014 en recurso 3470/2012, de 10 de Diciembre de 2014.
- Sentencia del Tribunal Supremo 5768/2014 en recurso 254/2014 de 15 de Diciembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1173/2015 en recurso 923/2013, de 16 de Marzo de 2015.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2511/2015 en recurso de casación 2583/2013 de 29 de Mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2695/2015 en recurso 3456/2013 de 22 de Junio de 2015.

Tribunales Superiores de Justicia:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 27 de junio de 2003 en recurso 184/2000 contra la aprobación definitiva del PSI del campo de Golf Castilla- La Mancha.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 15 de julio de 2003 en recurso 183/2000 contra la aprobación definitiva del PSI del campo de Golf Castilla La Mancha.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 23 de Febrero de 2009 en recurso 16/2006 contra la aprobación definitiva del PSI Campo de Golf y Zona Comercial en Talavera de la Reina.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 28 de Mayo de 2012 en recurso 965/2008 contra la aprobación definitiva del PSI para la construcción de un parque industrial y tecnológico en el término municipal de Illescas.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 24 de Julio de 2012 en recurso 1355/2007 contra la Resolución del Jurado de Valoraciones de 1 de Octubre de 2007 en el PSI Aeropuerto de Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 19 de Septiembre de 2012 en recurso 1368/2007 contra la Resolución del Jurado de Valoraciones de 1 de Octubre de 2007 en el PSI Aeropuerto de Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 21 de Septiembre de 2012 en recurso 1358/2007 contra la Resolución del Jurado de Valoraciones de 1 de Octubre de 2007 en el PSI Aeropuerto de Ciudad Real.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 30 Diciembre de 2013 en recurso 784/2009 contra la Resolución del Jurado de Valoraciones de 9 de Noviembre de 2009 en el PSI Aeropuerto de Ciudad Real.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 732/2000 en recurso 1784/ 1997 de 17 de julio sobre autorización para construcción de Nave Industrial.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 22 de Julio de 1994 en recurso 125/1991.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 17 de Junio de 1997 en recurso 763/1993.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 8 de Enero de 1998 en recurso 893/1995.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 1 de Diciembre de 1995 en recurso 942/1994.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 11 de Mayo de 1998 en recurso 180/1996.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de Mayo de 2003, en recurso 2561/1997.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andaluz de 7 de Marzo de 2006 en recurso 2574/2003.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 10 de Octubre de 2003 en recurso 64/2003.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 19 de Diciembre de 2006 en recurso 249/2005.
- Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de Enero de 2007 en recurso 1003/2006.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 31 de Enero de 2008 en recurso 86/2006.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha 220/2008 en recurso 170/2007, de 10 de Noviembre.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 10 de Junio de 2010 en recurso 4412/2007.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 11 de Febrero de 2011 en recurso 877/2004.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de Marzo de 2011 en recurso 561/2007.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de Mayo de 2011 en recurso 520/2008.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 3 de Mayo de 2013 en recurso 45/2013.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 8 de Julio de 2013 en recurso 43/2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 6 de Septiembre de 2013 en recurso 42/2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 19 de noviembre de 2013 en recurso 34/2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 29 de Mayo de 2012 en recurso 327/2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 13 de Julio de 2012 en recurso 737/2008.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 31 de Mayo de 2013 en recurso 428/2013.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de Julio de 2013 en recurso 1607/2011.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de Marzo de 2014 en recurso 1755/2011.

25 BIBLIOGRAFIA.

- Agudo González, J, “*La transformación urbanística del suelo no urbanizable: Proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo*”, Revista Vasca de Administración Publica, R.V.A.P, nº89, 2011.
- Alonso Gil, M. “*El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*”, Universidad Carlos II de Madrid, Hacienda Autonómica y Local.
- Alonso Timón, J.A, “*Relaciones Interadministrativas: Especial Referencia al ámbito urbanístico*”, Anuario Jurídico y Económico Escorialense, Real Centro Universitario “Escorial-María Cristina”, Nº 147-176, 2005.
- Álvarez Carreño, S.M y Salazar Ortuño, E, “*Jurisprudencia ambiental en Murcia*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. IV, Nº2, 2013.
- Arce Janariz, A y Otros, “*El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio Sistemático*”, Junta General del Principado de Asturias, 2003.
- Arranz Marina, T, “*Los informes sectoriales en materia de urbanismo*”, Revista Urbanística Practica, nº96, septiembre 2010.
- Arnstein, S. R: “*A Ladder of Citizen Participation*”, Journal of American Institute of Planners, Vol. 35, Nº 4, July, 1969.
- Asís Roig, A, “*Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Los planes supramunicipales*”, en Parejo Alfonso, L (dir.), Derecho Urbanístico de Castilla-la Mancha, edit. Marcial Pons, Barcelona, 1999, pág. 162.
- Ayala-Carcedo, F.J, “*Evaluación y corrección de impactos ambientales*”, Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE), Madrid, 1996
- Baño León, J Mª, “*Los Planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal*”, Informe de Comunidades Autónomas, Instituto de Derecho Público de Barcelona, 2005.
- Barnes Vázquez, J, “*El reparto de competencias en materia de Urbanismo. El vicio de la incompetencia*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Series Claves del Gobierno Local, Nº5, 2007.

- Barranco Pérez, T, “*Aplicación del principio de proporcionalidad a las actuaciones urbanísticas sin título habilitante*”, Universidad Internacional de Andalucía, 2010.
- Barriobero Martínez, I, “*Jurisprudencia Ambiental en la Rioja*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. I, Nº I, 2010.
- Bassol Coma, M, “*Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente, Nº 209, 2004.
- Bassol Coma, M, “*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*”, Edit. Montecorvo, Madrid, 1973.
- Bassol Coma, M, “*Ordenación del Territorio Y medio Ambiente, Aspectos Jurídicos*”, Revista de Administración Publica, Nº 95, Mayo-Agosto, 1981.
- Bauluz del Rio, G, “*Guía de Buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible*”, Publicación Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, Federación de Municipios y provincias de Castilla- La Mancha y Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla- La Mancha, 2004.
- Bellido García, J “*Por una urbanización del Paradigma urbanístico español: el tsunami urbanístico que arrasara el territorio*”, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXVII, 2005.
- Benabent F. de Córdoba, M, “*Los Planes de Ordenación en España; de la Instrumentación a la Gestión*”, FUNDICOT, V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje: De los instrumentos programados a la planificación aplicada, Málaga, 2007.
- Benabent F. de Córdoba, M, “*Una visión panorámica de la Ordenación del Territorio en España*” Universidad de Sevilla, Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales, 2005.
- Benabent F. de Córdoba, M, “*Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*” Universidad de Sevilla, Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales, 2012.

- Bengoetxea Arrieta, F, Sedano Lorenzo, J.A y Torres Pérez, T, “ *La ejecución de proyectos de energías renovables en el suelo rustico de Canarias. Los retos de la Ley 6/2009 de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 6, 2010.
- Bengoetxea Urkizu, J.A, “*Principios Jurídicos para la Ordenación del Territorio*”, Azkoaga, 2001, San Sebastián.
- Bermejo Vera, J, “*Nuevo y Viejo Urbanismo en Aragón: Algunas cuestiones de actualidad*”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009.
- Bouazza Ariño, O, “*El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 2013/2013, de 5 de Diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria*”, R.V.A.P, Nº especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014.
- Brufao Curiel, P, “*Derecho y Políticas ambientales en Extremadura*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Volumen I , Nº2, 2010.
- Bullejos Calvo, C, “*Configuración jurídica y tramitación de los proyectos de actuación en el derecho urbanístico andaluz*”, Revista Electrónica CEMCI, nº 4, Julio- Septiembre 2009.
- Bullejos Calvo, C y Ortega Martín, E, “*Licencias Urbanísticas*”, El consultor de los ayuntamientos, La Ley, 3069/2008.
- Burrel de Orueta, E.L, “*La Planificación Territorial en la Comunidad Valenciana 1986-2009*”, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol XIII, Nº 306, Diciembre 2009.
- Burzaco Samper M y Abd Iceras, J.M, “*Carreteras y Autopistas: Visión jurisprudencial*” Dykinson S.L, Madrid, 2007.
- Caballero Veganzones, R y otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Pamplona, 2009.

- Cabral González-Sicilia, A, “*Las actuaciones y actividades de interés público en suelo no urbanizable en Andalucía*”, Bufete Génova Publicaciones, Abril 2004.
- Calvo Sales, T, “*Las Obras promovidas por las Administraciones Públicas. Análisis de su sujeción a licencia y al Impuesto sobre construcciones, Instalaciones y Obras*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº10, Edición de 30 de Mayo a 14 de Junio.
- Cañizares Ruiz, M.C y Rodríguez Domenech, M.A, “*Ciudad Real y el Reino de Don Quijote: Un megaproyecto urbanístico paralizado por la crisis.*”, XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana, Madrid y Castilla- La Mancha, Junio 2014.
- Cañizares Ruiz, M.C, “*Los cambios y las estrategias territoriales: Hacia una correcta ordenación del territorio en Castilla- La Mancha*”, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XII, nº 704, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2007.
- Carballeira Rivera, María Teresa, “*La provincia en el sistema autonómico español*”, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- Castro Sánchez-Moreno, M, “*La evaluación ambiental estratégica*”, Revista Peruana de Derecho de la Empresa, nº 65, Perú, 2007.
- Checa González, C y Merino Jara, I,” *La reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en materia tributaria*”, Aranzadi, Pamplona, 2003.
- Cholbi Cacha, F.A, “*El procedimiento de otorgamiento de licencias de urbanismo*”, El consultor, Madrid, 2005.
- Cholbi Cacha, F.A y Otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Civitas, Navarra, 2009.
- Clark, B, “*Alcance y Objetivos de la Evaluación ambiental Estratégica*”, Estudios Públicos, nº65, 1997.
- Cobo Olvera, T, “ *El Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: Análisis normativo doctrinal y*

jurisprudencial”, La Ley, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2008.

- Comisión Comunidades Europeas, “*La gobernanza Europea: Un libro Blanco*”, 25.7.2001, COM (2001), Bruselas.
- Cruz Alli Aranguren, J, “*Determinaciones y Estándares en la Legislación Urbanística Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, Nº 50, Julio-Diciembre 2010.
- Cruz Alli Aranguren, J, “*Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, Nº37, Enero-Junio 2004.
- Delgado Viñas, C, “*La Ordenación Territorial en Cantabria: Normas, Planes, Proyectos y Realidades*”, Cuadernos Geográficos, Nº 47, 2010.
- Díaz Lema, J.M, “*¿Gestión urbanística en manos autonómicas? Sobre las declaraciones de interés supramunicipal.*”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA, nº 311, Septiembre- Diciembre 2009.
- Díaz Lema J.M, “*Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador?. A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de Julio de 2012*”, Iustel, El Cronista, Nº 36, Octubre 2013.
- Dierssen M, “*Política espacial ante el paradigma territorial de crecimiento urbanístico: Evaluación de la Ordenación territorial publica actual de la Isla de Mallorca*”, Universidad de Barcelona, 2009.
- Díez Sánchez, J.J, “*El control Jurisdiccional de los actos del Gobierno y de los Consejos de Gobierno*”, Revista Jurídica de Castilla y León, Nº 26, Enero 2012.
- Echeverría Ayerra, C, “*Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*”, Azkoaga, Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas, Nº 8, 2001.

- Elinbaum, P, “*La interrelación entre los planes supramunicipales: Nuevas estrategias metodológicas*” Revista Ciudades, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, Enero 2013.
- Elinbaum, P, “*Diez lecciones sobre el reciente planeamiento metropolitano europeo. Argumentos para la reflexión disciplinar y el diseño de instrumentos para la ordenación territorial*”, Asociación Española de Ciencia Regional, Investigaciones Regionales, N° 28, Madrid, 2014.
- Eneriz Olaechea, F.J, “*La Autonomía Municipal y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos*”, Revista Jurídica de Navarra, N°7, 1989.
- Erías Rey, A y Álvarez –Campana Gallo, J.M, “*Relaciones entre la evaluación ambiental, la evaluación ambiental estratégica y el desarrollo sostenible: Evolución, metodología y agentes participantes*”.
www.ciccp.es/biblio_digital/Icitema_III/congreso/pdf/020509.pdf.
- Espinoza, G, “*Fundamentos de la Evaluación de Impacto Ambiental*”, Banco Interamericano de Desarrollo, CED, Chile, 2001.
- Farfán Pérez, J.M, “*Aspectos económicos de las garantías y el pago en los contratos de obras, suministros y servicios, en las entidades locales*”, Revista CEMCI, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, n° 14, Enero, Marzo de 2012.
- Farinos, J, “*La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad*”, in Torroja, A y Camagni, R, (Coords): “*Una nueva cultura del Territorio*”, Diputación de Barcelona, Barcelona , 2006.
- Farinos, J y Romero, J, “*Redescubriendo la Gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*”, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N. ° 56, 2011.
- Faya Barrios, A.L, “*¿Constituye la ordenación del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?*”, Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm, Diciembre 2009.

- Febrero, E y de Juan O, “*Familiar y crecimiento Económico: un patrón de crecimiento insostenible*”, working papers, Departamento de Análisis Económico y Finanzas, UCLM, 2009, Pág. 6.
- Feria Toribio, J.M, Rubio Tenor, M y Santiago Ramos, J, “*Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación*” Boletín de la A.G.E, N°39, 2005.
- Fernández Cuesta, C y Fronti de Gracia L, “*Control Económico de proyectos para la sostenibilidad ambiental*”, AECA: Doc. 36 Comisión de Contabilidad de gestión, Madrid, 2010.
- Font I Llovet, T, “*La cooperación administrativa en los servicios públicos locales*”, Revista Digital de Derecho administrativo, N° 7, segundo semestre 2012.
- Fortes Martín, A, “*Derecho y Políticas Ambientales en la Comunidad de Madrid*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. IV, N°1, 2013.
- Galán Vioque, R, “*La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística andaluza y su control judicial*”, Revista Andaluza de administración pública, N° 83, Mayo-Agosto 2012.
- García Bernaldo de Quirós, J, “*La Interacción entre planificación territorial y planificación urbanística*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local 5.
- García de Enterría y Parejo Alfonso, “*Lecciones de Derecho urbanístico*”, Civitas, Madrid, 1981.
- García Leyton, L.A, “*Aplicación del Análisis multicriterio de la Evaluación de Impacto Ambiental*”, Dialnet, 2004.
- García Martínez, M, “*Observaciones Territoriales de Navarra: Sistema de Planificación Territorial en la Comunidad Foral de Navarra*”, Gobierno de Navarra, Diciembre 2011.

- García Muñoz, M.C, “*Modificaciones al Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística por la Ley 8/2014, de 20 de Noviembre, por la que se modifica la Ley de Comercio de Castilla- La Mancha*”, GABILEX , N°1, Enero 2015.
- García Pérez, M, “*Reflexiones sobre la Ley de Costas*”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña (AFDUDC), N° 13, 2009.
- García Sanz, F.J, “*Cualquier vicio de tramitación de un instrumento de planeamiento podría implicar su nulidad de pleno derecho*”, Circular Informativa de Uría Menéndez, Febrero, 2010.
- Garcia Ureta, A, “*Evaluación de Impacto ambiental de Planes y Programas*”. www.eiteltarte.com/dokumentuak/3.kapitulua2.
- Gavinha, J.A y Z Sui, D, “*Crecimiento Inteligente-Breve Historia de un concepto de moda en Norteamérica*”, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Deposito legal: B.21.741-98, 2003.
- Giure Le Caessant, J, “*La recusación en el ámbito de la administración local urbanística.*”, Revista electrónica CEMCI, n°3, Abril-Junio 2009.
- González, Pérez, J, “*Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*”, El Consultor, 1991.
- González- Varas Ibáñez, S, “*Urbanismo y Ordenación del territorio*”, Aranzadi, Navarra, 2004.
- González –Varas Ibáñez, S, “*Retos y Expectativas Urbanísticas en suelo no urbanizable. El Urbanismo Autonómico*” Revista Jurídica de Castilla y León, N°8, Febrero 2006.
- Gómez Melero, J.G, “*Las licencias urbanísticas en Castilla- La Mancha*”, La Ley, Madrid, 2008.

- Gómez Melero, J.G, “*La intervención administrativa sobre la Edificación y usos del Suelo en Castilla- La Mancha*”, Consejo Económico y Social de Castilla- La Mancha, Marzo 2008.
- Herráiz Serrano, O, “*La Asunción por la Legislación Aragonesa de Ordenación el Territorio de la categoría de informes determinantes para el Estado*”, Revista Aragonesa de Administración Publica, Nº 36, Junio 2010.
- Hildenbrand Scheid, A, “*Política de Ordenación del Territorio en Europa*”, Consejería de Obras Publicas y Transportes, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2002.
- Horcajada Torrijos, M^a. A, “*Legislación Sectorial con incidencia en el urbanismo Valenciano*”, Revista Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, Nº 5, Octubre- Diciembre 2009.
- Hurtado Orts, Francisco y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha: Los Proyectos de Singular Interés*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006.
- Iglesias González, F y otros, “*Claves de la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo*”, Uría Publicaciones.
<http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3616/documento/GuiaUMSuelo1.pdf?id=4431>
- Jauregui, P y Erquicia, JM, “*Marco de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, MUNIBE, Nº44, San Sebastián, 1992.
- Jimenez Bueso, A, “*Resumen de reciente doctrina jurisprudencial sobre evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental de planes urbanísticos*”. Letrado del Tribunal Supremo.
http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DP5_Jimenez_Bueso_DOCTRINA+JURISPRUDENCIAL+EVALUACION+AMBIENTAL.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352861037633&ssbinary=true.

- Jiménez Gurucharri, J.M., “*Planificación territorial e Innovación: Aplicación en Navarra*”, VIII EuskalHiria Kongresua, NASURSA, 2009.
- Jiménez Ibáñez, S y Otros, “*Derecho de la Ordenación del territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Aranzadi, Pamplona, 2009.
- Jones, R, “*Town and country chaos: A critical analysis of Britain’s planning system*”, Adam Smith Institute, London 1989.
- Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, “*Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental de Planes y Programas de Ordenación del Territorio y Urbanísticos*”, Consejería de Medio Ambiente, Dirección General de Calidad Ambiental, Octubre, 2004.
- Quirós Roldan, A y Estella López, J.M, “*El Impuesto sobre construcciones y la Tasa por licencia de obras*”, Abella, Madrid, 1995.
- Lefebvre H, “*El derecho a la ciudad*”, Editorial Península, Barcelona, 1969
- Llorens Ferrer, M, “*El principio de transparencia en el planeamiento urbanístico*”, Revista vasca de administración pública, Nº 97, Septiembre-Diciembre de 2013.
- López Abarca, A, “*Los Planes de Singular Interés*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Nº 19, 15 de Octubre de 2009.
- López Benítez, M y Vera Jurado, D.J, “*La ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia*”, Revista Jurídica de Navarra, Nº 40, 2005
- López Nieto, L y otros, “*La Comunidad de Madrid: Balance de 15 años de experiencia Autonómica*”, Ed. ISTMO, Madrid, 1999.
- López Ramón, F, “*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*”, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- López Ramón, F, “*Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa*”, Revista de Administración Publica, Nº 166, Madrid, Enero- Abril 2005.

- López Torralba, V, “*La actuación pública mediante sociedad urbanística con la finalidad de obtener suelo residencial urbanizado: el proyecto Ciudad Jardín-Arroyomolinos*”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Nº 17, Septiembre 2003.
- Lozano Cutanda, B, “*Ley 21/2013 de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*”, Gómez Acebo y Pombo, Diciembre, 2013.
- Lozano Valencia, P.J., “*La Ordenación Territorial en el País Vasco: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la escala Intermedia*”, Investigaciones Geográficas, Nº32, 2003.
- Marín Ferreiro, B, Torroglosa Martínez, L, Morell Deltell, M y Jover Armensol, A , “ *La necesaria e importante reflexión económica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio*”, Revista de Encuentros Multidisciplinares, Nº 50, Mayo- Agosto 2015.
- Martín González, J. T en coord. Sánchez Goyanes E, “*Actuaciones promovidas por las Administraciones Publicas: Supuestos de no sujeción a licencia*”, Revista Urbs.net Nº 5, Mayo 2001.
- Martín Mesa, A y Merinero Rodríguez, R, “*Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*”, Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2012.
- Martín Rebollo, L, “*Leyes Administrativas*”, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- Martínez García, J y Gómez Díaz J, “*Estudio de la Ley 30/2007 de contratos del Sector Publico*”. Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, Toledo, 2008.
- Melgosa F.J y Otros, “*Derecho y Turismo*”, Ediciones Universidad de Salamanca, Diciembre 2004.
- Melón Muñoz, A, “*Memento Práctico de Urbanismo*”. Francis Lefebvre. Madrid, 2008.

- Menéndez Rexach, A y Otros, “*Manual de Urbanismo*”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2001.
- Menéndez Rexach, A, “*Ordenación del Territorio Supramunicipal y Urbanismo Municipal: El control de las actuaciones de interés regional*”, Encuentros Multidisciplinares, nº 50. Agosto 2015.
- Menéndez Rexach, A, “*Coordinación de la Ordenación del Territorio con diversas políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*”, Revista Documentación Administrativa, nº 230-231.
- Menéndez Rexach, A, “*Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Actuaciones de Interés Regional*”, Ponencia impartida en el INAP con motivo del XXX Curso de Estudios Urbanísticos, en Madrid, 18 de enero de 2005.
- Merino Ávila, P, “*Proyectos de Singular Interés Regional y Evaluación ambiental: Ejemplos conforme a la legislación Cantabra*”, Dykinson, Madrid, 2008.
- Ministerio de Vivienda y FEMP, “*Ley de Suelo y Gobiernos Locales*”, Centro Publicaciones Ministerio de Vivienda, 2007, http://www.femp.es/files/566-870-archivo/Guia_completa_definitiva.pdf.
- Morales Carrión, G, “*Nueva Ley de Evaluación ambiental en Castilla- La Mancha*”, Revista de Medio Ambiente de JCCM, nº 15, 2007.
- Moreno Casado, C y Aguado Orta, M.J, “*Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda*”, Anuario Aragonés de Gobierno Local, Marzo, 2012
- Moreno Grau, J, “*Ordenación del Territorio y Autonomía municipal*”, Revista de Jurisprudencia, Boletín de Urbanismo El Derecho, Enero, 2014.
- Moreno Molina, A.M., “*Urbanismo y Medio Ambiente; Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- Muñoz Machado, S, “*Tratado de Derecho Municipal*”. Civitas Thomson. Madrid, 2003.

- Navarro Gómez, C, “*Gobernanza en el ámbito local*”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica, Octubre 2002.
- Navarro Yañez, C.J, “*Participación y Planificación estratégica territorial*” en Martin Mesa, A y Merinero Rodriguez R, “*Planificación estratégica territorial: Estudios Metodológicos*”, Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local, 2012.
- Neuman, M, “*The imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid*”, Ashgate Publishing Limited, England, 2010.
- Nogueira López, A, “*Derecho y Políticas ambientales en Galicia: Reducción de controles ambientales*”, Revista de Catalana de Derecho Ambiental, Vol. III, Nº 1, 2012.
- Observatorio para la sostenibilidad en España (OSE), “*Informe sobre los cambios de ocupación del suelo en España, Ministerio de Fomento*”, D.G. del Instituto Geográfico Nacional. Universidad de Alcalá.
- Ortiz Díaz, J, “*Ordenación y Planificación del territorio*”, Seminarios Universidad de Málaga, Cuaderno 25, Málaga.
- Oriol Bohigas, “*Arquitectura Española de la Segunda República*”, Tusquets, Barcelona, 1970.
- Parada Vázquez, JR “*La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal*”, Revista de Administraciones Publicas Nº 172, Enero- Abril 2007.
- Parada Vázquez, J.R, “*Derecho Administrativo*”, Marcial Pons, 2000.
- Pareja i Lozano, C, “*Competencias Locales y Autonómicas en la actual legislación urbanística*”, Anuario del Gobierno Local, Nº1, 2001.
- Pareja I Lozano, C, “*Autonomía y Potestad Normativa de las Corporaciones Locales*”, Revista de Administración Publica, Nº138, Septiembre- Diciembre de 1995.

- Parejo Alfonso, L, “*Garantía Institucional y autonomías locales*”, IEAL, Madrid, 1981.
- Parejo Alfonso, L, “*Una visión sobre el gobierno local*”, Anuario de Gobierno Local, 2004.
- Parejo Alfonso, L y Roger Fernández, G, “*Comentarios a la Ley de Suelo*”, Iustel, Madrid, 2007.
- Parejo Alfonso, L y Otros, “*Derecho Urbanístico de Castilla- La Mancha*”, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- Parejo Alfonso, L, “*La Autonomía Local en la Constitución*”, Tratado de Derecho Municipal, Civitas, 1988.
- Parejo Alfonso, L, “*La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*”, Revista Digital de Derecho administrativo, N°7, segundo semestre 2012.
- Parejo Alfonso, L, “*La deriva de las relaciones entre el derecho administrativo y penal. Algunas reflexiones sobre la necesaria recuperación de su lógica sistemática*”, Revista de Documentación Administrativa, N° 284-285, Mayo-Diciembre 2009.
- Parejo Alfonso, L, “*La Encrucijada Actual del Urbanismo*”, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM, N°1, 1997.
- Parejo Navajas, T, “*La Estrategia Territorial Europea: La Percepción Comunitaria del Uso del Territorio*”, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público, UC3M, Madrid.
- Parejo Navajas, T, “*La evaluación ambiental inversa para la adaptación de planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental Española*”, Revista de Derecho Urbanístico, N° 287, Enero-Febrero de 2014.
- Pérez Fernández, J.M, “*Derecho y Políticas ambientales en Asturias*”, Revista Catalana de Derecho Ambiental, Vol. V, N°2, 2014.

- Plaza, J, Martínez, S, y Ubaldo Gosálvez, R, “*La ordenación del territorio en Castilla- La Mancha: Estado de la Cuestión y Estudio de casos*”, Cuadernos geográficos nº 47, 2010-2.
- Ponce Solé, J, “*La autonomía local ante la planificación territorial, urbanística y de vivienda*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public, Anuario del Gobierno Local, 2007.
- Ramón Fernández, T, “*Manual de Derecho Urbanístico*”, Publicaciones Abella, El Consultor, 1993, Pág. 20.
- Rivero Ysern, J.L y Otros en “*El futuro de la Ordenación territorial*”, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.
- Rodríguez López, J, “*Observatorio Inmobiliario: 2014. Mercado de vivienda: entre el final de la recesión y una débil recuperación*”, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Ministerio de Fomento, Vol. XLVI, Nº 179, 2014.
- Rubio Pérez, J. F, “*Modificaciones operadas en el ordenamiento urbanístico por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009.
- Ruiz Cuadrado, B, “*La autonomía local y su defensa*”, Anales de Derecho nº 16, Universidad de Murcia, 1998.
- Rullán salamanca, O, “*Las políticas Territoriales en las Islas Baleares*”, cuadernos geográficos, Nº47, Vol. II, 2010.
- Requejo Rodríguez, P, “*La Resurrección del Interés General en el Estado Autonomico*”, Revista de Derecho Político, Nº 87, UNED, Mayo- Agosto 2013.
- Sabaté Piñol J.A, “*Planes Directores Urbanísticos de delimitación de una o varias áreas residenciales estratégicas*”, URCOSOS: Urbanismo, Cohesión y Sostenibilidad, Universidad de Barcelona, Marzo, 2009.
- Salado García, M.J, “*Ordenación del Territorio y Planificación Urbanística en la Comunidad de Madrid*”, Revista Postgrados UNAH, Nº4, Vol. 1, Diciembre 2010.

- Salvador Crespo, M, “*La autonomía provincial en el sistema constitucional español*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, Pág. 321.
- Sanabria Pérez, S, “*Ordenación del Territorio: Origen y Significado*” REDALYC, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Enero- Junio 2014.
- Sánchez Casanova, A y otros, “*Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla- La Mancha; Los planes y otros instrumentos supramunicipales*”, Aranzadi, 2009, Pamplona.
- Sánchez Goyanes, E y Otros, “*Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*”, La Ley, Madrid, 2006.
- Sánchez Morón, M, “*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*”, Civitas, Navarra, 1990.
- Sánchez Morón, M, “*Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España*”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°1, Caracas, Enero 1994.
- Sánchez Pavón, B, “*Los instrumentos de ordenación Territorial y la planificación de infraestructuras en la Comunidad Autónoma de Galicia*”, Asociación Española de Ciencia Regional, XXX Reunión de Estudios Regionales, 2004.
http://www.aecr.org/web/congresos/2004/Comunicaciones_S.htm.
- Santamaria Arinas, J. N, “*La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la ‘ecociudad’ de Logroño)*”, Revista electrónica Derecho Universidad de la Rioja (REDUR), N° 10, diciembre 2012.
- Santamaría Pastor, J.A, “*Fundamentos de Derecho Administrativo*”, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- Santamaría Pastor, J.A, “*La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: Comentarios*”, Iustel y Gómez Acebo & Pombo, Madrid, 2010.

- Santandréu Montero, J.A, “ *Reflexiones sobre el Impuesto sobre construcciones, instalaciones u obras*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Clave de Gobierno Local Nº 4.
- Sanz Baos, P, “ *Los principios de prevención y de cautela en el Derecho ambiental*”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Nº 19, Julio 2004.
- Servicio de Estudios La Caixa, “ *La Economía de Illes Balears: Diagnostico Estratégico*”, Barcelona, 2008.
- Simón Acosta, E, “ *Las tasas de las Entidades Locales*”, Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria, Aranzadi, Navarra, 1999.
- Soriano-Montagut, J, “ *La iniciativa privada podrá promover planes y proyectos de interés general en Aragón para implantar actividades energéticas, industriales y de servicios y ejecutar grandes instilaciones*”, <http://www.terraqui.com/blog/actualidad/la-iniciativa-privada-podrá-promover-planes-y-proyectos-de-interes-general-en-Aragón-para-implantar-actividades-energeticas-industriales-y-de-servicios-y-ejecutar-grandes-instalaciones>.
- Sospedra Navas, F.J, “El Agua y el Desarrollo Urbanístico: La suficiencia de Recursos Hídricos”, El Derecho.com, Marzo 2011.
- Sosa Wagner, F, “ *Manual de Derecho Local*”, Tecnos, 1996.
- Uriel Jiménez, E, y otros, “ *El stock de capital de viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)*”, Fundación BBVA, Bilbao, 2009.
- Valero Irala, JC e Ibáñez Pérez, F, “ *El informe sectorial sobre accesibilidad: una aproximación de su eficacia*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Nº296, Marzo 2015.
- Valenzuela Rubio, M, “ *La Planificación territorial de la Región Metropolitana de Madrid: Una asignatura Pendiente*”, Cuadernos Geográficos, Nº 47, 2010.
- Vaquer Caballería, M, “ *El Urbanismo supramunicipal: Su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites*”, Revista Digital de Derecho Administrativo, Nº7, Segundo semestre, 2012.

- Yañez Díaz, C, “*La Evaluación Ambiental de los Planes y Programas en la normativa*”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Nº 23, Enero 2007.
- Zapata Híjar, J.C “*Las Licencias. La Ruina y La Disciplina Urbanística*”, Decimonoveno encuentro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Noviembre 2009.
- Ziegler H, E, “*Gobierno Local, crecimiento urbano disperso y desarrollo sostenible en los EEUU: Lecciones sobre gestión del crecimiento para el nuevo milenio*”, Anuario del Gobierno Local Nº 1, 2001.